

Auffenberg, Jennie; Marcinkiewicz, Kamil

Working Paper

Wer gestaltet, wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst?
Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in
Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg

TranState Working Papers, No. 170

Provided in Cooperation with:

University of Bremen, Collaborative Research Center 597: Transformations of the State

Suggested Citation: Auffenberg, Jennie; Marcinkiewicz, Kamil (2013) : Wer gestaltet, wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst? Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg, TranState Working Papers, No. 170, Universität Bremen, Collaborative Research Center 597 - Transformations of the State, Bremen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/76801>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

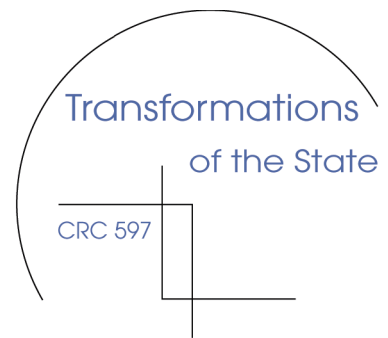
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



TranState Working Papers

WER GESTALTET, WER VERWALTET
REFORMEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST?
EIN METHODENVERGLEICH ZUR ANALYSE VON
ARBEITSBEZIEHUNGEN IN REFORMPROZESSEN
ANHAND DER POLIZEI BRANDENBURG

JENNIE AUFFENBERG
KAMIL MARCINKIEWICZ

No. 170

Universität Bremen • University of Bremen
Jacobs Universität Bremen • Jacobs University Bremen
Universität Oldenburg • University of Oldenburg

Staatlichkeit im Wandel • Transformations of the State
Sonderforschungsbereich 597 • Collaborative Research Center 597

*Jennie Auffenberg
Kamil Marcinkiewicz*

***Wer gestaltet, wer verwaltet
Reformen im öffentlichen Dienst?
Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen
in Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg***

TranState Working Papers

No. 170

Sfb597 „Staatlichkeit im Wandel“ – „Transformations of the State“

Bremen, 2013

[ISSN 1861-1176]

Jennie Auffenberg, Kamil Marcinkiewicz

Wer gestaltet, wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst?

Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in Reformprozessen
anhand der Polizei Brandenburg

(TranState Working Papers, 170)

Bremen: Sfb 597 „Staatlichkeit im Wandel“, 2013

ISSN 1861-1176

Universität Bremen

Sonderforschungsbereich 597 / Collaborative Research Center 597

Staatlichkeit im Wandel / Transformations of the State

Postfach 33 04 40

D - 28334 Bremen

Tel.: +49 421 218-56644

Fax: +49 421 218-56633

Homepage: <http://www.staatlichkeit.uni-bremen.de>

Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“, Bremen, entstanden und wurde auf dessen Veranlassung unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel veröffentlicht.

Deutsche
Forschungsgemeinschaft

DFG

**Wer gestaltet, wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst?
Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in
Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg**

ZUSAMMENFASSUNG

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Arbeitsbeziehungen im seit den 1990er Jahren anhaltenden Prozess der New Public Management-Reformen im deutschen Polizeisektor. Die Analyse derselben stellt eine Herausforderung dar, da keine geeigneten quantitativen Daten über den Verhandlungsprozess der Reformen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite existieren und aufgrund des langen Zeitraums auch Leitfadeninterviews nicht optimal erscheinen. Daher wird in diesem Beitrag auf die Dokumentation des Reformprozesses in den Medien von Innenministerium und Polizeigewerkschaft zurückgegriffen. Diese werden den Verfahren der quantitativen Textanalyse sowie der qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen. Beide Verfahren deuten auf eine Dynamik hin, in der die beiden Parteien aufgrund vorangegangener Kürzungen bereits zu Anfang des Reformprozesses im Jahr 1998 ein konfrontatives Verhältnis zueinander unterhielten. Nach einer langen Periode der kontinuierlichen Verschärfung dieses Konflikts bis ins Jahr 2008 bemühte sich jedoch das Innenministerium in jüngster Vergangenheit stark um eine Annäherung an die Arbeitnehmerseite. Die quantitative Textanalyse konnte dabei in der räumlichen Darstellung dieser Entwicklung überzeugen, während die qualitative Inhaltsanalyse die nötigen Hintergrundinformationen zur Validierung und Interpretation dieses räumlichen Modells liefern konnte.

Inhalt

1	EINFÜHRUNG	1
1.1	Thematischer Hintergrund	2
1.2	Fallauswahl	7
1.3	Auswahl der Daten	7
2	METHODISCHER HINTERGRUND	10
2.1	Zur Messung von Politikpositionen	10
2.2	Quantitative Textanalyse mit Wordscores	11
2.2.1	Funktionsweise	11
2.2.2	Anwendung auf den zu untersuchenden Sachverhalt	13
2.3	Qualitative Inhaltsanalyse	16
3	ERGEBNISSE	17
3.1	Quantitative Textanalyse mit Wordscores	17
3.1.1	Relevante Worttypen	17
3.1.2	Zeitliche Veränderung	19
3.1.3	Zwischenfazit	20
3.2	Qualitative Inhaltsanalyse	22
3.2.1	Detaillierte Auswertung	22
3.2.2	Zwischenfazit	32
3.3	Synthese der inhaltlichen Ergebnisse	33
4	METHODISCHES FAZIT UND AUSBLICK	35
	LITERATUR	36
	ANHANG	39
	BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG	40

**Wer gestaltet, wer verwaltet Reformen im öffentlichen Dienst?
Ein Methodenvergleich zur Analyse von Arbeitsbeziehungen in
Reformprozessen anhand der Polizei Brandenburg**

1 EINFÜHRUNG

Die Reformen im öffentlichen Dienst Deutschlands unter dem Begriff des Neuen Steuerungsmodells wurden in den vergangenen Jahren ausführlich untersucht. Dabei kam insbesondere den Reformen selbst und ihrer Wirksamkeit große Aufmerksamkeit zu. Inwieweit die Beschäftigten und insbesondere ihre Interessenvertretung diesen Reformen zugestimmt und an der Konzeption und Umsetzung derselben beteiligt waren, ist jedoch ein Thema, das bisher nur wenig Beachtung fand. Den Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst widmen sich im Vergleich zu denen in der Privatwirtschaft ohnehin vergleichsweise wenige Studien. Im Teilbereich der Polizei ist ein noch größerer Mangel an Studien der Arbeitsbeziehungen zu erkennen. Der öffentliche Sektor gilt zudem immer noch als Vorbild für die Privatwirtschaft, so dass es lohnenswert erscheint, diesen vor dem Hintergrund tiefgreifender Reformen genauer zu untersuchen.

Gleichzeitig stellt die Untersuchung der Arbeitsbeziehungen über den relativ langen Zeitraum der Aushandlung und Einführung der vom Neuen Steuerungsmodell (NSM) inspirierten Reformen eine Herausforderung dar. Auf der einen Seite liegen über den Reformprozess keine statistisch auswertbaren Daten bezüglich der Verhandlungen und Positionen der Akteure vor. Auf der anderen Seite erscheint auch die naheliegende Nutzung von Leitfadeninterviews aufgrund des langen Untersuchungszeitraums suboptimal. Daher soll im vorliegenden Beitrag die Dokumentation des Reformprozesses in den Medien der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite verwendet werden. Dabei werden wir uns auf die Textart der Kommentare beschränken. Diese werden dem Verfahren der quantitativen Textanalyse mit Wordscores sowie der qualitativen Inhaltsanalyse unterzogen und abschließend miteinander verglichen.

Die Wordscores-Analyse wird hier verwendet, da sie sich auch für die Auswertung großer Mengen an Text eignet und mit ihr die Positionen der Akteure in einem räumlichen Modell anschaulich dargestellt werden können. Die Übertragung dieser Methode auf die hier verwendete Textart und die Interpretation dieses Modells kann sich jedoch als schwierig erweisen. Im Kontrast dazu stellt die qualitative Inhaltsanalyse ein vielfach erprobtes Verfahren dar, das detaillierte Informationen über Zusammenhänge liefert, während eine systematische, graphische Darstellung schwierig ist.

Als Hintergrund für die nachfolgenden Analysen wird zunächst die nur in begrenztem Umfang bestehende Literatur zum Reformprozess in der Polizei Brandenburg ausgewertet sowie auf die Fall- und Datenauswahl eingegangen (1). Im Anschluss werden

die unterschiedlichen Verfahren vorgestellt (2) und im weiteren Verlauf zur Analyse der Zeitschriften eingesetzt (3). Zuletzt wird ein Fazit über die mit den unterschiedlichen Methoden erzielten Ergebnisse gezogen (4).

1.1 Thematischer Hintergrund

Mit der beschriebenen Forschungsfrage betritt dieser Beitrag kein Neuland, und doch ist die Literatur zu den Verwaltungsreformen im Polizeisektor und insbesondere für die Polizei Brandenburg eher spärlich gesät. Daher wird hier in geringem Umfang auch auf den Fall der Polizei Nordrhein-Westfalen referiert. Die Polizei Nordrhein-Westfalens hat zudem nach dem Mauerfall die Patenschaft für die Polizei Brandenburg übernommen und war mit ihren Verwaltungsreformen Vorbild für die dortigen Reformen (Backhoff 2005: 66 ff.; Innenministerium Brandenburg 2004: 15)(IMB 03/1993¹). Letztlich sollen dadurch einige Lücken verdeutlicht werden, die mithilfe der zu testenden Verfahren geschlossen werden sollen.

Das Neue Steuerungsmodell in der Polizei Brandenburg

Zunächst einmal soll das Neue Steuerungsmodell der Polizei Brandenburg umrissen werden. In Brandenburg wurde ab 1999 die Einführung von Elementen des Neuen Steuerungsmodell sowie des kooperativen Führungssystem angestrebt. Dies bezeichnete eine Kombination aus Total Quality Management², Zielvereinbarungen, dezentraler Ressourcenverantwortung, strategischem Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Reduzierung der Zahl der Polizeipräsidien und Schutzbereiche. Damit sollten mittel- bis langfristig sowohl die Mitarbeiterorientierung und -zufriedenheit als auch die Bürgernähe und -freundlichkeit verstärkt werden. Darüber hinaus sollten durch diese Maßnahmen Arbeits- und Ablaufprozesse gestrafft und die Qualität polizeilicher Arbeit und insbesondere die Eigenverantwortung der Beschäftigten erhöht werden. Nach Ablauf der Untersuchungen der Neuorganisation wurde darüber hinaus eine Personalkostensenkung angestrebt. Jedoch gab es bereits 2001 den Hinweis einer privaten Unternehmensberatung, dass diese nicht allein durch einen aufgabenkritischen Ansatz, den Wegfall von Führungsfunktionen und die Nutzung von Synergieeffekten realisierbar sei. Als letzten Schritt, nachdem die Polizei „leistungsfähig und demokratisch“ gewor-

¹ Verweise dieses Formats kennzeichnen Zitate aus den Kommentaren des Innenministeriums (IMB) und der Gewerkschaft der Polizei (GdP) mit Nummer der Ausgabe und Jahreszahl.

² Das „Total Quality Management“ bezeichnet die Qualitätsorientierung als Führungsaufgabe. Qualität bezieht sich dabei auf die Aspekte der produkt-, kunden-, prozess-, wert- und gemeinwohlbezogenen Leistungsqualität. Für eine qualitativ hochwertige Verwaltung müssen diese Qualitätsaspekte in einem ausgewogenen Verhältnis stehen (Franz 2013: 293).

den war, sollte es eine verstärkte Ausrichtung des Sicherheitsapparates an Kosten- und Wirtschaftlichkeitsaspekten geben (Lange und Schenck 2004: 164).

In Bezug auf den Aushandlungsprozess kann die bestehende Literatur im Wesentlichen in drei Phasen eingeteilt werden. Diese bestehen (1) in der Frage, von wem die Reformen initiiert wurden, (2) inwieweit die Arbeitnehmerseite in den Reformprozess einbezogen wurde und (3) inwieweit die Reformen von den Beschäftigten akzeptiert werden.

Initiative der Reformen

Die Frage, wer der entscheidende Akteur für die Initiative der Reformen in der Polizei Brandenburg war, beantwortet die bestehende Literatur im Fall Brandenburg nur ansatzweise und auch für das vorbildgebende NRW nicht eindeutig. Soll in NRW auf der einen Seite die Forderung der Beschäftigten den Ausschlag gegeben haben (Barthel 2008: 377 ff.; Schmidt 2000: 37-40; 2005: 38 ff.), so vermitteln die frühen Beschlüsse von Landesregierung, Landtag oder auch Ministerien jedoch den Anschein, dass die Reformen in einem top-down-Prozess vorgeschrieben wurden (Bürsch und Müller 2001: 61).

In Brandenburg ging es nach der Wiedervereinigung zunächst um den Aufbau der Landesverwaltung und damit auch der Polizei. Die Grundsatz- und Detailarbeit, mit der dieser Aufbau verbunden war, lag dabei allein in der Zuständigkeit der Landesregierung (Backhoff 2005: 66; Innenministerium Brandenburg 2004: 20ff.). Die eigentlichen Reformen, die dem NPM zugeordnet werden können, wurden 1997 im Rahmen einer flächendeckenden Strukturuntersuchung der Landesverwaltung angestrebt. Ziel dieser Reformen sollte u.a. die Steigerung der Selbstverantwortung der Beschäftigten sein, sowie die Definition und Evaluation der staatlichen Aufgaben und der Qualität des staatlichen Handelns (Bürsch und Müller 2001: 31f.). Ende der 90er Jahre wurde auch für die Polizeiorganisation des Landes Brandenburg festgestellt, dass diese im Hinblick auf Kosten- und Führungsgesichtspunkte Erneuerungsbedarf hatte. Nach der Landtagswahl 1999 beschloss die Landesregierung daraufhin die Polizeireform (Wehe 2005: 68).

Beteiligung der Arbeitnehmerseite

Wie bedeutend die Einbeziehung der Beschäftigten in den Reformprozess und auch deren Beteiligung an demselben war und ist, wird in der Literatur einhellig betont. Dennoch schien die Festlegung von Leitlinien weder in NRW noch in Brandenburg nicht für eine Partizipation der Beschäftigten offen gewesen und auch die direkte und tatsächliche Beteiligung der Beschäftigten nur in Ansätzen gewagt worden zu sein.

Die Leitlinien für die Modernisierung der Landesverwaltung legte in NRW die Landesregierung vor. Im weiteren Verlauf gab es dort zwar Bemühungen, die Beschäftigten in die Reformen einzubeziehen. Dabei ging es jedoch lediglich um die Gestaltung der

Umsetzung. Zudem schienen die Beteiligungsprogramme zum Teil ihr Ziel zu verfehlen (Bürsch und Müller 2001: 61; Driller 2002: 150ff.; Schmidt 2000: 37 ff.; Wehe 2005: 27 ff.).

Ebenso wurden auch in Brandenburg die grundlegenden Konzepte an oberster Stelle beschlossen. So wurden erste Entscheidungsvorschläge zur Polizeireform vom „Beirat zur Überprüfung der Funktions- und Organisationsstruktur der Polizei des Landes Brandenburg“ ausgearbeitet, bestehend aus dem Staatssekretär und dem Leiter der Polizeiabteilung des Innenministeriums, einem Vertreter der Polizeipräsidenten, dem Vorsitzenden des Polizeihauptpersonalrates, den Landesvorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei (GdP), der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) und des Bundes Deutscher Kriminalbeamter (BDK). Dieser Vorschlag wurde vom Kabinett bewertet und daraufhin von ihm verändert. Interessant am Fall Brandenburg ist, dass die Gewerkschaften hier vom Innenministerium überhaupt als Akteure erwähnt und schon früh in den Prozess einbezogen wurden. Die Gewerkschaften stellten im weiteren Ausarbeitungsprozess die Wirtschaftlichkeit des vom Kabinett veränderten Entwurfs in Frage. Daraufhin legte das Kabinett unter Einbezug eines externen Gutachtens zur Wirtschaftlichkeit eine veränderte Fassung vor, die von der GdP weiterhin abgelehnt wurde. Die DPolG hingegen begrüßte die Einschaltung eines externen, neutralen Gutachters, der BDK akzeptierte die Vorlage. Das Kabinett änderte den zweiten Kabinettsbeschluss daraufhin kein weiteres Mal und beauftragte das Innenministerium, die vorgesehenen Reformen umzusetzen. Die Einwände der GdP wurden also nicht weiter beachtet (Innenministerium Brandenburg 2004: 21 ff.).

Thematisch stand von den vier vorgegebenen Reformzielen der effektiven Polizeiarbeit, d.h. der Mitarbeiterzufriedenheit, Bürger- und Kundenzufriedenheit und Wirtschaftlichkeit, letztgenanntes Ziel im Vordergrund. Daher waren die anstehenden Reformen für die Beschäftigten mit Ängsten vor Jobverlusten verbunden (Wehe 2005: 69f.). Aufgrund der Ängste der Beschäftigten wurde im Reformprozess nach eigener Aussage des Innenministeriums viel Wert auf Transparenz, Beteiligung, Change- und Akzeptanzmanagement gelegt (Wehe 2005: 69f.). So sei die Mitarbeiterbeteiligung im Zuge der Landesverwaltungsreformen im Innenministerium sowie in den nachgeordneten Behörden zum Grundsatz geworden. Beschäftigte und Personalvertretungen wurden an den Arbeitsgruppen zur Reform der Landesverwaltung beteiligt, Mitarbeiterversammlungen und schriftliche Mitteilungen haben diese über den Verlauf der Reformen informiert (Bürsch und Müller 2001: 33). Im Rahmen der Polizeireform konnten sich bspw. alle Beschäftigten mit Fragen und Hinweisen an ein Projektbüro wenden (Wehe 2005: 69f.). Wie sie jedoch das weitere Verfahren beeinflussten wurde nicht beschrieben.

Weiterhin empfanden die Beschäftigten den Reformprozess jedoch als langwierig und schwerfällig. Daher setzte das Innenministerium nach eigener Information auf die „erlebbare Polizeireform“. So wurden umgehend Veränderungen bewirkt, die direkt für die Beschäftigten spürbar waren – Bürokratievorgänge wurden vereinfacht, neue Streifenwagen gekauft, ein „elektronischer Vordruckschrank“ angelegt etc. (Innenministerium Brandenburg 2004). Dem Hauptpersonalrat und Berufsvertretungen wurde angeboten, ständige Mitglieder in die Projektgruppen zu entsenden, was diese auch bis auf eine Berufsvertretung wahrnahmen. Dass es sich hier um die größte Berufsvertretung der Polizeibediensteten – die GdP - handelte, nennt der Bericht nicht (siehe dazu GdP 02/2001; GdP 03/2001). Die kooperierenden Berufsvertretungen konnten an den Projektgruppensitzungen teilnehmen und ihre Standpunkte einbringen. Zudem habe der Hauptpersonalrat über das Intranet seine Beurteilung der Reformen einbringen können. Gleichzeitig wurde eine Dienstvereinbarung zur Reform geschlossen, die betriebsbedingte Kündigungen ausschloss und den Personalvertretungen die Möglichkeit einräumte an allen Projektgruppen und Vorbereitungsstäben teilzunehmen (Innenministerium Brandenburg 2004: 130). Zudem habe das Innenministerium in regelmäßigen Abständen Steuerungsgespräche mit den Führungskräften der Dienststellen durchgeführt, in denen diese zu vom Ministerium als relevant angesehenen Auffälligkeiten Stellung nehmen können. Durch dieses Standardberichtswesen sollten kontinuierlich Optimierungsmöglichkeiten herausgearbeitet werden (Backhoff 2005: 77f.). Zusätzlich wurden Zielvereinbarungskonferenzen durchgeführt (ebd.: 80). Das Innenministerium beurteilte die Reformmaßnahmen auf Grundlage einer Evaluation als unter den Beschäftigten akzeptiert (ebd.: 70).

Akzeptanz der Reformen unter den Beschäftigten

Aufgrund der oben beschriebenen mangelnden Gestaltungsmöglichkeiten wäre zu vermuten, dass die Reformen unter den Beschäftigten wenig akzeptiert und nur defizitär umgesetzt wurden.

Exemplarisch kann hier die Studie von Jacobs et al. (2005) aus dem Jahr 2002 mit Ratsanwärterinnen und Ratsanwätern der Polizeiführungsakademie Münster-Hiltrup herangezogen werden. Nach Jacobs et al. gelten zwischen 50 bis 70 % der Veränderungsprojekte als gescheitert, da Ziele nicht erreicht wurden, Reformen nicht abgeschlossen wurden, das Projekt länger gedauert hat als gedacht oder die Beschäftigten am Ende frustriert waren. Auch unter den Befragten der Studie haben 83 der 98 Befragten ein erfolgreiches Projekt beschrieben, 69 von ihnen haben jedoch auch Erfahrungen in einem gescheiterten Projekt gemacht. In diesen Kontext können kritische Stimmen eingeordnet werden, die diese Prozesse als Selbstzweck ansehen und auch die damit verbundenen Kosten in Frage stellen. Die Beschäftigten hatten den Eindruck, dass diese Neuorganisationen „unnötig, schlecht organisiert, über ihren Kopf hinweg geplant“ oder

reine Prestigeprojekte der Führungsebene waren. Für das Management scheiterten die Projekte wegen der mangelnden Kooperation der Beschäftigten, die nicht bereit gewesen seien sich auf Veränderungen einzulassen, in denen sie keine Notwendigkeit sahen (Jacobs et al. 2005: 303ff.). Die Verbindung zu möglicherweise ausbaufähigen Partizipationsmöglichkeiten wurde hier jedoch nicht hergestellt.

Im Fall Brandenburg stellt ein Bericht des Innenministeriums 2004 auf der einen Seite fest, dass die Neuorganisation problemlos von statten gegangen sei und es selbst bei der Umstellung auf zwei Präsidien keine Leistungseinbrüche gegeben habe. Im Gegenteil könne eine kontinuierliche Effizienzsteigerung in den Kennzahlen der Verkehrsunfall- und Kriminalitätsbekämpfung verzeichnet werden. Auf der anderen Seite beschwert es sich über einige seiner Beschäftigten. So ist zu lesen, dass in einigen Bereichen das Veränderte „von vielen Mitarbeitern nicht gelebt“ werde, „weil das Verständnis fehlt und gern am ‚bewährten Alten‘ festgehalten“ werde. So würden bspw. zentrale Organisationseinheiten noch immer Aufgaben wahrnehmen, die dezentral bearbeitet und verantwortet werden sollten. Die Beschäftigten hätten jedoch aus anfänglichen Engpässen die vorschnelle Schlussfolgerung gezogen, dass die Reform nicht zu Verbesserungen führe und auf ihre Kosten gehe. Andere Schwachstellen und Probleme der Polizei würden ungerechtfertigt der Polizeireform angelastet. Allerdings versprach das Innenministerium in seinem Bericht ebenfalls fortlaufende Evaluierungen und dementsprechende Anpassungen und Veränderungen (Innenministerium Brandenburg 2004: 143f.). Es wird also deutlich, dass die Führung der Polizei Brandenburg selbst ein Akzeptanzproblem unter zumindest einem Teil der Beschäftigten sah. Darauf ging das Innenministerium allerdings nur am Rande, auf den letzten Seiten des Berichts ein und angekündigte Gegenmaßnahmen wurden nicht weiter spezifiziert.

Für das Implementationsdefizit der Reformen wird also auf der einen Seite die mangelnde Akzeptanz unter den Beschäftigten aufgrund mangelnder Information und Beteiligung verantwortlich gemacht. Christe-Zeyse (2007) sowie Frevel und Kuschewski (2009) führen noch einen weiteren, strukturellen Grund an - die Inkompatibilität des Neuen Steuerungsmodells mit der speziellen Logik des Polizeidienstes. Das NSM kollidiere zum einen mit den in der Polizei vorherrschenden Bürokratie- und Professionsparadigmen. Das Handeln orientiere sich demnach stark an der juristischen Einhaltung formaler Regeln (Bürokratieparadigma) sowie an polizeispezifischen Routinen und Standards für „gute Polizeiarbeit“ (Professionsparadigma). Diese Handlungslogiken schlagen sich sowohl im Einsatzgeschehen sowie in der Sachbearbeitung nieder. Diese seien in allen Bereichen der Polizeiarbeit fest verankert, so dass die Einführung einer neuen manageriellen Logik mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sei. Diese Schwierigkeiten seien nur umgehbar, wenn die Einführung neuer Steuerungselemente der Wirksamkeit der polizeilichen Aufgabenerledigung diene (Bogumil und Kißler

1998). Zum anderen seien bestimmte Steuerungselemente wie die Einführung von Zielvereinbarungen schlicht unpassend, da Leistungen der Polizei nicht einfach quantifiziert werden könnten. Die Einführung der Leistungsvereinbarungen führte daher zu Frustration und Resignation unter den Beschäftigten. In der Konsequenz erfolgte daher eine Abkehr von diesem Prinzip (Frevel und Kuschewski 2009: 77).

1.2 Fallauswahl

Im Folgenden soll die Auswahl der Polizei Brandenburg begründet werden. Der Polizeisektor stellt zunächst als einer der fast vollständig im staatlichen Hoheitsbereich verbliebenen Sektoren einen besonderen Fall dar, der empirisch nur schwer zugänglich und daher relativ wenig bearbeitet ist. In Verbindung mit dem Neuen Steuerungsmodell ergibt sich eine weitere Besonderheit. Dieses wurde vornehmlich für die sogenannte Leistungsverwaltung entwickelt und daher befinden sich auch die meisten Untersuchungen zum NSM in diesem Bereich. Dennoch wurde es auch im Bereich der Eingriffsverwaltung der Polizei eingesetzt und birgt aufgrund der Eigenheit dieser Form der Verwaltung Potential für Konflikte (Lange und Schenck 2004: 94f.; Lenk 1998: 165ff.).

Mit dem Land Brandenburg handelt es sich um eines der neuen Bundesländer, in dem die Polizei nach der Wende neu organisiert und ab diesem Zeitpunkt fortwährend reformiert wurde. Als eines von vier untersuchten Ländern des Teilprojekts „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber“ des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel“, kann mit diesen Ergebnissen auch die Fallstudie Brandenburg um weitere Erkenntnisse ergänzt werden. Die Literatur lässt im Fall Brandenburg zudem nur begrenzt eine Nachzeichnung der Aushandlungs- und Umsetzungsprozesse und auch keine Aussage über das Verhältnis der beiden Akteure der Gewerkschaft und des Innenministeriums zu.

Auf Basis der für die Analysen benötigten Daten hat sich der Fall Brandenburg zudem durch die gute Verfügbarkeit und Vollständigkeit der Daten ausgezeichnet. So sind üblicherweise zwar regelmäßig erscheinende Mitgliederzeitschriften der Polizeigewerkschaften für die einzelnen Bundesländer zu finden, eine vergleichbare Publikation der Arbeitgeber – in diesem Fall der Innenministerien – war jedoch einzig für Brandenburg für den gesamten Zeitraum verfügbar.

1.3 Auswahl der Daten

Als Daten wurden alle Kommentare aus den Zeitschriften des Innenministeriums Brandenburg und der Gewerkschaft der Polizei Brandenburg in die Analyse einbezogen, die im Zeitraum zwischen 1990 und 2010 erschienen sind und als inhaltlich relevant eingestuft wurden.

Für die vorliegenden Analysen konnte nicht auf regelmäßig erscheinende Programme von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zurückgegriffen werden, so wie es beispielsweise in der quantitativen Textanalyse von Parteipositionen möglich ist. Polizeigewerkschaft und Innenministerium konkurrieren zudem grundsätzlich nicht um die gleiche Zielgruppe, das heißt sie vertreten unterschiedliche Akteure. Doch im Bereich der Verwaltungsreformen ist auch der öffentliche Arbeitgeber auf die Kooperation der Beschäftigten angewiesen (Bogumil et al. 2008: 113 ff.), so dass davon ausgegangen werden kann, dass hier auch das Innenministerium um die Zustimmung der Beschäftigten wirbt. So findet sich das Thema der Verwaltungsmodernisierung nicht nur in der „Deutschen Polizei“ der GdP wieder, sondern ebenso in der vom Innenministerium herausgegebenen Mitarbeiterzeitschrift „info 110“. Dies begründet auch die Auswahl eben dieser Medien für unsere Analyse.

Innerhalb dieser Publikationen haben wir uns für eine „syntactical distinction“ (Krippendorff 2004: 103) nach der Textart des Kommentars auf der ersten Seite der Ausgaben entschieden, da diese in der Regel die Äußerung eines offiziellen und ranghohen Vertreters wiedergibt und diese wiederum als stellvertretend für die gesamte Organisation angesehen werden kann. Die Textart des Kommentars weist darüber hinaus besondere Vorteile für die quantitative Textanalyse auf. So sind Kommentare zunächst eindeutig zu identifizieren und ihre Struktur und ihr Umfang bleiben für die jeweiligen Publikationen im Zeitverlauf relativ konstant. Somit ist eine gewisse Vergleichbarkeit gegeben, die Ergebnisse werden nicht aufgrund äußerer Merkmale verfälscht. Des Weiteren sind Kommentare – ähnlich wie etwa die bei Klemmensen, Hobolt und Hansen (2007) untersuchten Reden der dänischen Regierungschefs – meinungsbetont und in ihnen findet eine Bewertung des behandelten Gegenstands statt (Nowag 2005: 148 ff.). Genau diese Wertung ist grundsätzlich für die quantitative Textanalyse notwendig um die nötige Heterogenität zu erzeugen. Nur durch sie lassen sich die Positionen der Akteure unterscheiden, die später im räumlichen Modell sichtbar werden sollen. Und auch die qualitative Analyse hat zum Ziel, Differenzen und Gemeinsamkeiten der beiden Akteure herauszustellen, so dass auch für diese Analyse die Textart des Kommentars von besonderem Interesse ist.

Innerhalb der Kommentare wurde jedoch eine qualitative Auswahl getroffen, da nicht alle dieser Kommentare sich explizit oder auch implizit mit dem Thema der Verwaltungsmodernisierungen auseinandergesetzt haben und für die Analyse relevant gewesen wären. Die Auswahl der Stichprobe orientierte sich an einem hierfür erstellten Kategoriensystem. Im Grunde handelte es sich also um eine Vollerhebung – zunächst wurden alle Kommentare gesichtet, die im untersuchten Zeitraum in den zu analysierenden Publikationen erschienen. Daraufhin wurden für die weitere Analyse jedoch nur die Texte verwendet, die sich mit den für die Forschungsfrage relevanten Themen be-

fassen – es wurde ein „purposive or judgment sampling“ (Neuendorf 2002: 88) oder auch „systematic sampling“ (Krippendorff 2004: 115) vorgenommen. Das Kategoriensystem stützt sich zum einen auf die Klassifizierung der auf das Beschäftigungsregime bezogenen Reformen nach Gottschall und Kittel (2007) sowie auf die Klassifizierung der Reformen des Neuen Steuerungsmodells allgemein nach Bogumil et al. (2008) und wurde im Lauf der Auswahl fortwährend überarbeitet. Bogumil et al. haben zwar ein Modell für die kommunale Ebene aufgestellt, da jedoch das kommunale Steuerungsmodell als Vorbild für den polizeilichen Reformprozess galt (Barthel 2008: 377 ff.; Frevel und Kuschewski 2009: 74) wird das kommunale Modell analog auch auf die Polizei angewendet.

Die Kategorisierung der Texte gliedert sich in drei im Kodierungsprozess identifizierte Hauptbereiche: (1) Die Personalpolitik, was Entlohnung, Personalabbau, Leistungsanreize und die Personalentwicklung umfasst, (2) die Bürgerorientierung, d.h. die Sicht des Bürgers als Kunden und Nachfrager nach Dienstleistungen, (3) die Einführung von Wettbewerbselementen bzw. den Aufbau des Bedrohungsszenarios der Privatisierung von Teilbereichen zum Anreiz von Innovationen und zur Verbesserung von Verwaltungsstrukturen und –prozessen. Dies können bspw. Wettbewerbssurrogate sein, wie die interne Leistungsverrechnung oder das Kontraktmanagement, aber auch Leistungsvergleiche zwischen Dienststellen bis hin zu Privatisierungen staatlicher Aufgaben (Bogumil et al. 2008: 23 ff.).

Insgesamt erschienen im untersuchten Zeitraum 252 Ausgaben der Zeitschrift „Deutsche Polizei“, und 66 Hefte der „info 110“. Für die Analyse wählten die Coder 103 Artikel aus der Zeitschrift „Deutsche Polizei“ und 25 Beiträge der „info 110“ aus. Die Inter-coder-Reliabilität wurde anhand der Berechnung von Cohens Kappa kontrolliert. Cohens Kappa vergleicht die tatsächliche Übereinstimmung zwischen den Auswahlen der Coder mit der Übereinstimmung, die per Zufall erreicht werden würde. Es wird in der Literatur als ein konservatives Gütemaß bezeichnet, das lediglich die nicht zufällig erreichte Übereinstimmung belohnt (Neuendorf 2002: 151). Für die Unterscheidung der Texte danach, ob sie die Verwaltungsmodernisierungen betreffen oder nicht, liegt Cohens Kappa im Falle der Kommentare der Zeitschrift „Deutsche Polizei“ bei 0,871. Die Codierer haben in 101 von 108 Fällen die gleiche Auswahl getroffen. Für die Zeitschrift des brandenburgischen Innenministeriums lag der Wert von Cohens Kappa bei 0,677. Von 25 Dokumenten wurden 21 übereinstimmend kategorisiert. Beide Werte werden in der einschlägigen Literatur als akzeptabel angesehen, weil sie näher an einer perfekten Übereinstimmung (Kappa=1) als an einer zufälligen Übereinstimmung (Kappa=0) liegen (Neuendorf 2002: 151).

2 METHODISCHER HINTERGRUND

Dieser Beitrag bedient sich einer Kombination von quantitativen und qualitativen Analyseverfahren um die Stärken und Schwächen derselben in einem direkten Vergleich herausstellen zu können. Nach einem kurzen Überblick über die Methoden zur Analyse und Darstellung von Politikpositionen, erfolgt die Erläuterung der hier eingesetzten Methoden. Der quantitativen Textanalyse mit Wordscores wird im Folgenden die größte Aufmerksamkeit zugemessen, da diese Methode in ihrer Übertragung auf den hier untersuchten Sachverhalt die größte Herausforderung darstellt.

2.1 Zur Messung von Politikpositionen

Das Problem der Messung von politischen Positionen ist erstmals nach der Veröffentlichung von Downs' „Ökonomischer Theorie der Demokratie“ (1957) ins Visier der empirischen Sozialforschung geraten. Seine Thesen, die sich wiederum auf Studien der Standortforschung von Unternehmen stützen (u.a. Hotelling 1929), setzten die Existenz einer Variablen voraus, welche die politische Position eines Individuums oder einer Gruppe von Individuen (z.B. einer Partei) erforderten. Diese konnte aber anders als die Lage von Unternehmen im geographischen Raum nicht direkt beobachtet werden. Eine Möglichkeit zur annähernden Bestimmung von politischen Positionen ist die Bildung eines auf Befragungen basierenden Indizes. Die frühen Beispiele können in den klassischen Werken der Wahlforschung von Lazarsfeld, Berelson und Gaudet (1944) und Campbell et al. (1960) gefunden werden. Diese nehmen jedoch noch keinen bzw. im Falle von Campbell nur geringfügig Bezug auf Downs.

Neben den Umfragen wurde auch relativ früh das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten in Parlamenten für die Schätzung ihrer Politikpositionen gebraucht (für ein frühes Beispiel siehe Harris 1948). Zur Entwicklung der neuen Methoden der Positionsmessung anhand von Abstimmungsverhalten haben in den letzten Dekaden insbesondere die Arbeiten von Poole und Rosenthal beigetragen (z.B. Poole und Rosenthal 1985). Die praktische Anwendung dieser Verfahren ist einfacher und breiter zugänglich geworden durch die Entwicklung spezieller Softwarepakete, wie Voteview (Poole, Rosenthal und Shor 2000) oder wnominate (Poole et al. 2011).

Die aufgrund ihrer Verfügbarkeit oder zeitlichen Verortung für bestimmte Forschungsfragen nur beschränkt mögliche Nutzung von Umfrage- und Abstimmungsdaten, hat die Aufmerksamkeit auf Textdokumente gelenkt. So werden beispielsweise im Rahmen des seit 1979 laufenden Manifesto Research Project Parteiprogramme per Hand vercoded und politische Parteien mithilfe dessen im politischen Raum verortet (Klingemann et al. 2006). Die Bestrebungen nach einer Verbesserung der Reliabilität der Positionsmessung führten schließlich zur Entwicklung von automatisierten Verfahren, wie Wordscores (Laver, Benoit und Garry 2003) oder Wordfish (Slapin und

Proksch 2008). Die beiden letztgenannten Ansätze scheinen im Kontext unserer Untersuchung besonders interessant zu sein, da sie die Auswertung großer Mengen von Text erlauben. Neben Parteiprogrammen wurden sie erfolgreich auf unterschiedliche Textarten wie Reden (Gianetti und Laver 2005; Klemmensen, Hobolt und Hansen 2007) oder Kurzbiographien (Marcinkiewicz und Tepe 2012) angewendet und in unterschiedlichen politischen bzw. sprachlichen Kontexten eingesetzt. Auch wegen seiner klaren Struktur und Flexibilität ist die Anwendung von Wordscores im Kontext der vorliegenden Untersuchung erfolgversprechend.

Neben den standardisierten Verfahren der Datenanalyse werden gegenwärtig auch weiterhin Experteninterviews für die Bestimmung der Position von politischen Akteuren eingesetzt (Benoit und Laver 2006). Wie von Laver, Benoit und Garry (2003) gezeigt, stimmen die Aussagen der Experten mit Wordscores-Positionsschätzungen im Falle von britischen Parteien überein. Die Expertenbefragung kann deshalb sowohl als eine Alternative für die quantitative Textanalyse als auch zwecks Validierung der Analyseergebnisse eingesetzt werden. Die Anwendung von Interviews ist aber nicht unproblematisch. Erstens sind nicht immer ausreichend hochqualifizierte Expertinnen und Experten vorhanden, um die Verzerrung der Schätzung durch Ausreißer zu verhindern. Zweitens ist der Zugang zu denselben manchmal schwierig, während die Kosten und der Zeitaufwand erheblich sein können. Die oben genannten Probleme mit Experteninterviews gehören u.a. zu den Gründen, welche zur Entwicklung von automatisierten Verfahren beigetragen haben.

2.2 Quantitative Textanalyse mit Wordscores

Die Wordscores-Analyse wurde ursprünglich zur Untersuchung von Parteiprogrammen entwickelt und erfolgreich eingesetzt. Im Vergleich mit den Schätzungen von Experten zeigte die im automatisierten Verfahren durchgeführte Positionierung einen höheren Grad der Übereinstimmung mit Expertenmeinungen als die manuelle Vercodung (Laver, Benoit und Garry 2003: 321). Wordscores konnte somit eine zeitsparende Alternative bieten, die zugleich das Problem der Inter- und Intracoder-Reliabilität löste. Im vorliegenden Beitrag wird die Wordscores-Methode eingesetzt, da sie die Bearbeitung großer Mengen an Text erlaubt und sie mit der räumlichen Darstellung und intuitiven Interpretation der Ergebnisse besticht.

2.2.1 Funktionsweise

Wordscores behandelt Wörter als Daten (Benoit, Laver und Mikhaylov 2009) und bricht mit der Wahrnehmung der Texte als Diskurse, die als Ganzes interpretiert werden müssen. Texte werden als Sammlung von Worten angesehen, die als Daten betrachtet werden können (Laver, Benoit und Garry 2003: 321). Wörter beinhalten hier Informationen

über die räumlichen Positionen der Texte, in denen sie sich befinden. Die Darstellung von Positionen in einem räumlichen Modell ist aufgrund der guten Übersichtlichkeit und theoretischen Exaktheit erstrebenswert (Hinich und Munger 1997: 21; Marginson, Sisson und Arrowsmith 2003: 111 f.). Die Informationen zur räumlichen Positionierung der Texte leitet Wordscores durch die Überprüfung der relativen Häufigkeiten ab, mit denen einzelne Begriffe in den Dokumenten auftauchen (ebd.). Die Vorteile von Wordscores im Vergleich mit anderen quantitativen Textanalyseverfahren wie bspw. Wordfish bestehen in der mathematischen Einfachheit des Verfahrens, das keine expliziten Verteilungsannahmen benötigt (Lowe 2008: 356). Zugleich aber ermöglicht Wordscores die Berechnung von Konfidenzintervallen für bestimmte Policy-Positionen. In der praktischen Anwendung fängt die Analyse mit der Auswahl von mindestens zwei Referenztexten an, die extern vorgenommen werden muss. Im zweiten Schritt werden die Gewichtungen von einzelnen Begriffen bestimmt, welche sich anhand der relativen Häufigkeiten des Auftauchens in einzelnen Referenztexten ermitteln lassen. Im dritten Schritt erfolgt die Bestimmung der Policy-Positionen der zu untersuchenden Dokumente („virgin texts“) (Laver, Benoit und Garry 2003).

Die aufwändige Identifikation der Analyseeinheiten, wie zum Beispiel „Quasi-Sentences“ im Comparative Manifesto Project (Klingemann et al. 2006), entfällt dadurch. Wordscores erfordert kein Kategoriensystem oder externes Wörterbuch. So fungieren in der Wordscores-Analyse die Referenztexte als eine Art Wörterbuch.

Die Auswahl des Text-Korpus bleibt jedoch weiterhin dem Forscher überlassen. Während dies im Falle von Parteiprogrammen selten kontrovers ist, muss bei der Anwendung des Verfahrens auf andere Gebiete eine klare Begründung für die Auswahl der für die Analyse bestimmten Dokumente geliefert werden (Laver, Benoit und Garry 2003). Bei der Auswahl der „virgin“-Texte für die Wordscores-Analyse ist die gleichzeitige Sicherung der formalen Vergleichbarkeit sowie einer gewissen inhaltlichen Heterogenität von Bedeutung. Nur Dokumente, die sich in Form und Inhalt ähneln, jedoch unterschiedliche Meinungen präsentieren, eignen sich für das hier verwendete Verfahren. Wenn ein Minimum an Vergleichbarkeit nicht gegeben ist, kann die grundlegende Policy-Dimension nicht eindeutig ermittelt werden. Die Auswertung nichtkontroverser Texte würde auf die Identifizierung formaler Unterschiede zwischen den einzelnen Texten hinauslaufen.

Neben der Anwendung auf die Analyse von Parteiprogrammen prüften schon die Erfinder des Verfahrens die Möglichkeit seiner Übertragbarkeit auf andere Arten politischer Texte. Bei der Übertragung stellt sich jedoch die Frage nach der Auswahl von geeigneten Referenztexten. So analysierten Laver und Benoit (2002) mit Hilfe von Wordscores die Positionen von einzelnen Abgeordneten in einer Haushaltsdebatte im irischen Parlament. Im ursprünglichen Anwendungsfall konnten sie dafür Parteipro-

gramme aus den vergangenen Wahlen als Bezugspunkte heranziehen, denen auf der Grundlage von Experteninterviews Gewichte zugewiesen wurden (Coffe und Plassa 2010). In der irischen Haushaltsdebatte hätten analog Positionen von Abgeordneten aus Studien früherer Haushaltsdebatten als Referenzpunkte genutzt werden können. Laver und Benoit schlugen jedoch Reden von Parteiführern als Referenzpunkte vor, welche dann als beispielhaft für gegensätzliche Positionen erklärt und mit jeweils -1 und 1 gewichtet werden. Mit einem ähnlichen Dilemma setzen sich Klemmensen, Hobolt und Hansen (2007) auseinander, die die politischen Positionen der dänischen Regierungen zwischen 1953 und 2006 untersuchten. Ihr Datensatz bestand aus den Erklärungen der Regierungschefs, die in einer Zeitreihe erfasst werden. Hier wurden als Referenzpunkte Texte aus unterschiedlichen Jahren genommen, die als eindeutig links beziehungsweise rechts galten. Klüver (2009) untersuchte in ihrer Arbeit die Anwendbarkeit unterschiedlicher Formen quantitativer Textanalyse auf die Positionierung von Interessengruppen im Kontext eines EU-Gesetzgebungsprozesses zum Abbau der von Kraftfahrzeugen verursachten CO₂-Emissionen. Hier war die Nutzung von Wordscores problematisch, denn es fehlten klare Referenzpunkte.

2.2.2 Anwendung auf den zu untersuchenden Sachverhalt

In der vorliegenden Studie wird sowohl an die Erfahrungen von Laver und Benoit (2002) als auch von Klemmensen, Hobolt und Hansen (2007) angeknüpft. Dabei werden die Einschränkungen, auf die Klüver (2009) aufmerksam macht, berücksichtigt.

Unser methodisches Erkenntnisinteresse ist ähnlich gelagert wie bei Klüver, da wir ebenfalls mit grundsätzlich opponierenden Interessenvertretungen – Gewerkschaften und öffentliche Arbeitgeberverbände – zu tun haben. Es geht jedoch nicht darum, den Einfluss dieser Akteure auf die Verwaltungsmodernisierungen zu messen, sondern deren Positionierung zu den Verwaltungsreformen im öffentlichen Dienst für den Zeitraum von 2002 bis 2010 in Relation zueinander darzustellen. Die Untersuchung soll die Veränderung der Positionen von Polizeigewerkschaft und Innenministerium im Zeitverlauf erfassen, weshalb sich Dokumente der beiden Akteure zu Anfang der Zeitreihe am besten als Referenztexte eignen. Für die Gewichtung der Referenztexte fehlt es wie bei Klüver (2009: 547) an Experteneinschätzungen. Dies ist jedoch für die hier beschriebene Analyse unerheblich, da sich die Untersuchung auf nur zwei Akteure konzentriert. Die Annahme, dass diese zu Beginn unterschiedliche Positionen vertreten haben, genügt für die dichotome Setzung der Referenzpunkte. Somit orientieren wir uns am Vorgehen Laver und Benoits (2002), die in ihrer Analyse der irischen Parlamentsdebatten ebenfalls von einer grundsätzlich unterschiedlichen Positionierung von Opposition und Regierung ausgingen und als Referenzpunkte auf der einen Seite die Rede des Regierungs-

chefs und auf der anderen Seite die Reden der Anführer der beiden größten Oppositionsparteien auswählten.

Der Verlauf der für die einzelnen Publikationen bzw. aggregierten Publikationsjahrgänge erhaltenen Punkte soll Aufschluss über die Positionen der beiden Akteure im Reformprozess des öffentlichen Beschäftigungsregimes geben. So wird erwartet, dass die entstehende Kurve Hinweise darauf geben kann, ob und gegebenenfalls wie sich die ursprüngliche Einstellung der beiden Akteure zu den Verwaltungsreformen und den Idealtypen der öffentlichen Beschäftigung verändert hat. Zum Beispiel lässt sich fragen, ob die Gewerkschaften zu bestimmten Momenten kooperationsbereiter waren oder ob Reformen gegen den Willen der Gewerkschaften durchgesetzt wurden.

Analyseschritt 1 – Relevante Worttypen

Die Analyse ist in zwei Schritte geteilt, da das Vokabular und die Veränderungen der Politikpositionen über die Zeit mit Hilfe unterschiedlicher Modelle untersucht werden. Um den ganzen Umfang des Vokabulars der beteiligten Akteure zu erfassen wurden nach der qualitativen Vorauswahl alle Texte der Gewerkschaften und der Arbeitgeber als Referenztexte gebraucht. Alle Dokumente sind also gleichzeitig Referenz- und virgin-Texte, so dass das Schließen daraus auf den Verlauf der Positionskurven tautologisch wäre. Mit diesem Vorgehen können jedoch alle Worttypen, die in den Texten auftauchen, erfasst werden. So können einzelne Wörter in ihrer Relevanz für die beiden Akteure interpretiert werden.

Von allen 6240 Worttypen, die im gesamten Textkorpus (Referenztexte und virgin-Texte) vorkommen, sind 1922 „scorable“, d.h. sie tauchen mindestens einmal in Referenztexten auf, und können somit zur Bestimmung der Positionen der virgin-Texte benutzt werden. Von diesen 1922 Begriffen werden 1552 entweder mit -10 oder mit 10 gewichtet, was bedeutet, dass sie nur in einem von zwei Referenztexten auftauchen. Diese extremen Begriffe können theoretisch sehr interessant sein, weil sie vom Wordscores-Algorithmus als charakteristisch für einen der beiden Akteure und seine Haltung zu den Verwaltungsreformen behandelt werden. Diese Begriffe können zudem im zweiten Schritt der Analyse die Positionen der virgin-Texte maßgeblich prägen.

Bei einer solch hohen Anzahl an Begriffen, die mit extremen Scores gewichtet werden, ist die Identifizierung einer Auswahl der relevantesten Worttypen kompliziert. Eine herausgehobene Relevanz kann sich jedoch durch einen besonderen Einfluss auf die Positionen der virgin-Texte ergeben. Dieser Einfluss wird durch das Produkt des Wordscores und der Worthäufigkeit beschrieben. Es wird daher ein Relevanzindex gebildet, der als multiplikativer Interaktionseffekt zwischen der logarithmierten Worthäufigkeit und dem Wordscore definiert wird. Die relevantesten Wörter werden dann mithilfe der keywords in context-Funktion des Yoshikoders interpretiert.

Analyseschritt 2 – Zeitliche Veränderung

In einem zweiten Schritt werden dann mit Hilfe des klassischen Wordscores-Verfahrens die Positionen der Akteure über die Zeit erfasst.

Die Positionen der späteren Dokumente werden mit den Ausgangspunkten, also den Referenztexten verglichen. Dazu werden zunächst die Policy-Positionen der einzelnen Begriffe geschätzt. Die Grundlage dafür bilden zwei Referenztexte, die sich aus den kumulierten Kommentaren der Jahre 1995-1999 (IMB) bzw. 1998-1999 (GdP) zusammensetzen. Als Referenztexte dienen die aggregierten Dokumente, die in den ersten Jahren des untersuchten Zeitraums erschienen sind (Bernauer und Bräuninger 2009). Das Zusammenfügen der einzelnen Beiträge zu zwei Referenztexten ist durch das Ziel motiviert, so gut wie möglich das Vokabular des gesamten Text-Korpus widerzuspiegeln (Klüver 2009; Laver, Benoit und Garry 2003) und zudem eine Kurve zu erhalten, die die Veränderung in Bezug auf einen Ausgangspunkt anzeigt. Von allen Kommentaren aus den letztgenannten Perioden wurden nur diejenigen ausgewählt, die sich direkt mit wichtigen Fragen der NSM auseinandersetzten (kriteriengesteuerte Fallauswahl). Der Referenztext des Innenministeriums wurde dann mit -10 und der Referenztext der Gewerkschaft mit +10 gewichtet.

Nach der Berechnung der Wordscores erfolgt dann im zweiten Schritt die Schätzung der Positionen einzelner Dokumente. Die einzelnen Jahrgänge werden dann zusammengefasst, so dass sich Abbildung 1 ergibt. Zusätzlich berechnen wir auch die 95%-Konfidenzintervalle für die geschätzten Positionen der GdP und des IMB. Die Konfidenzintervalle sind auf der Grafik als Bereiche unterhalb und oberhalb des jeweiligen Positionspfades abgebildet. Die mit dem Wordscores-Algorithmus ermittelten „Raw Scores“ wurden gemäß dem Verfahren nach Martin und Vanberg (2008) transformiert. Die Textscores werden demnach an die Ausgangsskala, die sich zwischen -10 und 10 erstreckt, angepasst. Die Wordscoresanalyse deckt die Jahre 2000 bis 2010 ab. Für die Jahrgänge 1991-1997 existieren nur die Kommentare der Zeitschrift „info 110“, während die Jahrgänge 1998 und 1999, in denen die Kommentare der brandenburgischen GdP schon verfügbar sind, für die Bildung der Referenztexte dienen.

Nach intensiver Auseinandersetzung mit den zu analysierenden Dokumenten wurde jedoch deutlich, dass die theoretischen Überlegungen zur Interpretation modifiziert werden müssen. Da die zu analysierenden Dokumente die strengen formalen Kriterien für virgin-Texte nicht erfüllen, schlägt hier eine konventionelle Interpretation der Kurvenverläufe fehl. Auch wenn die hier untersuchten Textkorpora wie oben beschrieben zwar ein Minimum an Vergleichbarkeit aufweisen, so ist dieses unseres Erachtens nicht hoch genug. Die Analyseeinheiten der Publikationsjahrgänge unterscheiden sich thematisch zwar nicht fundamental voneinander, da durch die qualitative Vorauswahl gesichert wurde, dass sie sich alle mit den Verwaltungsmodernisierungen beschäftigen. Da

es sich hier jedoch um ein sehr umfangreiches Thema handelt, kommt die Varianz der Kurven durch die Thematisierung unterschiedlicher inhaltlicher Teilaspekte zustande.

Daher muss im vorliegenden Fall die Interpretation des räumlichen Modells abgeändert werden. Nähern sich die Kurvenverläufe an, so ist dies ein Indiz dafür, dass die Akteure in ihren Publikationen die gleichen Teilaspekte angesprochen haben. Die Äußerung beider Akteure zum selben Teilaspekt und in der gleichen Zeitspanne kann dahingehend interpretiert werden, dass es sich um einen stark diskutierten, kontroversen und verhandelbaren Teilaspekt handelt bzw. um einen Teilaspekt, für den die Einigung der beiden Akteure von Bedeutung ist.

2.3 Qualitative Inhaltsanalyse

Für eine vertiefte Untersuchung und auch zur Prüfung der Validität der Wordscores-Analyse wird das Verfahren der qualitativen Inhaltsanalyse genutzt.

Die qualitative Inhaltsanalyse hat ihren Ursprung in der kommunikationswissenschaftlichen Forschung und wird mittlerweile auch in zahlreichen sozialwissenschaftlichen Disziplinen angewandt (von Alemann und Tönnemann 1995: 120). So wurde sie bspw. zur Analyse von sozialen Bewegungen und politischem Protest oder auch zur Untersuchung von Parteiprogrammen genutzt (Hofferbert und Klingemann 1990; Rucht, Hocke und Oremus 1995).

Nachdem die verwendeten Dokumente unter AUSWAHL DER DATEN bereits einer Quellenkritik unterzogen wurden, soll nun die verwendete Analysemethode beschrieben werden.

Die vorliegende Analyse orientiert sich an der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2008). Dabei war insbesondere die Analyseform der Zusammenfassung relevant. Diese dient zunächst einmal der Reduzierung der Datenmenge. Durch eine Kombination verschiedener Techniken soll ein überschaubarer Textcorpus geschaffen werden, der jedoch weiterhin ein Abbild des Grundmaterials darstellt. So werden inhaltsleere oder inhaltsgleiche Stellen gestrichen (Paraphrase) und Paraphrasen, die auf einem niedrigen Abstraktionsniveau liegen verallgemeinert (Abstraktion). Von den so gewonnenen abstrahierten Paraphrasen werden wiederum nur die zentralen übernommen (Selektion), ähnliche Paraphrasen werden gebündelt (Bündelung) und unterschiedliche Aussagen zu demselben Gegenstand oder gleiche Aussagen zu ähnlichen Gegenständen werden zusammengefasst (Konstruktion/Integration) (Mayring 2008: 59 ff.).

Zur Erläuterung einzelner, interpretationsbedürftiger Stellen wurde die Analyseform der Explikation genutzt (Mayring 2008: 77 ff.). Hier kam vor allem die enge Kontextanalyse zum Einsatz, d.h. die Explikation durch direkte Bezüge im Text sowie die weite Textanalyse d.h. die Explikation durch Hinzunahme weiterer Texte der beiden untersuchten Akteure.

Da die Positionen der beiden Akteure im Zeitverlauf dargestellt werden sollte, wurde das Material nicht inhaltlich, sondern im weiteren Sinne typisierend strukturiert (Mayring 2008: 82 ff.) und in chronologischer Reihenfolge einander gegenübergestellt und bewertet.

Bei der Auswertung der Dokumente muss jedoch beachtet werden, dass diese den abzubildenden Prozess nur „fragmentarisch, ausschnittshaft und selektiv“ wiedergeben (Reh 1995: 204). Ebenso können Zeitschriften auch als Traditionsquellen interpretiert werden, d.h. sie wurden zum Zweck der (historischen) Überlieferung geschaffen. Daher müssen sie auch immer „gegen die Intention“ des Autors gelesen werden (Reh 1995: 205).

3 ERGEBNISSE

Im Folgenden sollen nun die Ergebnisse aus den drei unterschiedlichen Verfahren der Analyse dargestellt und ihre relativen Stärken und Schwächen herausgearbeitet werden.

3.1 Quantitative Textanalyse mit Wordscores

Die Wordscores-Analyse gliederte sich wie bereits beschrieben in zwei Teile. Zunächst sollen daher die Ergebnisse der Worttypen-Analyse interpretiert werden und daraufhin die errechneten Positionen der Texte im Zeitverlauf.

3.1.1 Relevante Worttypen

Im ersten Schritt der Analyse wird also das in den Texten genutzte Vokabular untersucht. Wie bereits im Methodenteil beschrieben, können die für die unterschiedlichen Positionen relevanten Wörter mithilfe der Wordscores-Analyse allein nicht identifiziert werden. Mithilfe des Relevanzindex konnten jedoch die zwanzig wichtigsten Begriffe identifiziert werden, die unterschiedlich stark mit dem untersuchten Thema assoziiert werden konnten.

Die Begriffe mit den jeweils zehn niedrigsten und zehn höchsten Werten des Relevanzindex werden in Abbildung 2 dargestellt. Auf der X-Achse ist der Wert des Relevanzindex abgetragen und auf der Y-Achse die Häufigkeit, mit der das entsprechende Wort insgesamt auftritt. Auf der linken Seite der Grafik tauchen die Begriffe auf, die charakteristisch für die Position des Innenministeriums sind, auf der rechten Seite die für die GdP.

Auf der Seite des Innenministeriums finden sich die relevanten Worttypen *innenminist**, *über**, *jed**, *ihn**, *struktur**, *ergebniss**, *weiterhin*, *frau*, *gleichzeit**. Bei der Interpretation ist zu beachten, dass es sich hier wegen der Anwendung des stemmer zum Teil

um Wortstämme handelt.³ Betrachtet man diese Wörter in dem Kontext, in dem sie auftreten, so kann festgestellt werden, dass der Begriff *innenminist** zum einen in Verbindung mit dem Verfasser einer überwiegenden Anzahl von Kommentaren der ehemaligen Innenminister Jörg Schönbohm und Alwin Ziel vorkommt. Zum anderen wird mit diesem Begriff Bezug auf das Handeln des Innenministeriums genommen. Doch das Innenministerium spricht in seinen Kommentaren auch die Beschäftigten direkt an. In Verbindung mit den Begriffen *Ihnen* und *jede, jeder, jedes, jedem* wird Verständnis für die Beschäftigten ausgedrückt, die Wichtigkeit ihrer Kooperation oder ihres Erfahrungsschatzes betont und vor allem Dank für ihre Arbeit ausgesprochen. Inhaltlich beschäftigt sich das Innenministerium insbesondere mit der Strukturreform. Begriffe wie *Struktur, Strukturbeirat, Strukturreform, strukturell* werden verwendet, wenn den Beschäftigten die Strukturreform als zukunftsweisend und unumgänglich vermittelt wird. Mit der Strukturreform steht auch der Begriff *ergebniss** in Zusammenhang. Dieser wird zunächst verwendet, wenn von Untersuchungsergebnissen zu den Leitlinien des Strukturbeirats gesprochen wird, die politisch erörtert wurden. Die Ergebnisse dieser Erörterungen sollen bei der Strukturreform beachtet werden. Im weiteren Verlauf geht es dann um die guten Ergebnisse der Polizeiarbeit, die die Wirksamkeit der Reformen bestätigen. Gleichzeitig wird im Kontext des Begriffs *weiterhin* unter anderem darauf verwiesen, dass die Organisation im Wandel bleiben wird. Der Wortstamm *frau** muss als eher zufällig betrachtet werden, da dieser nur einem einzigen Kommentar des Innenministeriums entstammt, in dem es besonders auf das Thema der Frauenförderung in der Polizei eingeht und diesen Begriff überaus häufig nutzt. Die Begriffe *über* und *gleichzeitig* werden so unterschiedlich verwendet, dass eine Interpretation nicht zielführend wäre. Das häufige Vorkommen dieses Wortes in den Kommentaren des IMB kann möglicherweise auf den besonderen Schreibstil bestimmter Verfasser zurückgeführt werden.

Auf der anderen Seite, in der Gruppe der Begriffe, welche die Position der GdP beschreiben, finden sich die Worttypen *kolleg*, kolleginn*, GdP, man, gewerkschaft*, kann, hatt*, beamt*, bis* und *wieder**. Diese häufig genutzten Begriffe werden in ihrem Kontext betrachtet und interpretiert. Die Worttypen *kolleg** und *kolleginn** sind in der Interpretation vernachlässigbar, da diese sich ausschließlich im ersten Satz der GdP-Kommentare als Anrede finden. Die häufige Nennung des Namens *GdP* weist jedoch auch hier auf eine Betonung des eigenen Handelns und der eigenen Forderungen hin. Der Name wird in den Texten überwiegend in Verbindung mit Berichten über vergangenes Handeln, erreichte Ziele oder der Artikulation der eigenen Forderungen gegenüber der Landesregierung oder dem Innenministerium verwendet. Der Worttyp *gewerkschaft** wird in ähnlichem Kontext verwendet, jedoch ebenso in Verbindung mit der

³ Wortstämme werden mit * gekennzeichnet.

Beschreibung des Verhältnisses oder des gemeinsamen Handelns von Gewerkschaft und Landesregierung, Arbeitgeber oder „der Politik“. Gleichzeitig arbeitet sich die GdP auch an der Haltung und dem Handeln der Akteure in Landes- und auch Bundesregierung ab. Zunächst taucht der Worttyp *bis* fast immer mit Jahreszahlen oder Zielgrößen auf, die geplante oder beschlossene Vorhaben der Landesregierung betreffen. Mit dem Verb *hatt** wird auf vergangenes Handeln dieser Akteure referiert. Der Worttyp *wieder** wird zur Beschreibung der Wiederholung von Vorgängen trotz geäußerter Kritik daran oder wiederholt nötigen Aktivwerdens dagegen verwendet. Der Worttyp *man* wird in Verbindung mit der Darstellung der Haltung und des Handelns des Gegenübers verwendet, wobei gleichzeitig eine klare Distanzierung von diesem erfolgt. Dieser Worttyp erfüllt zudem noch eine weitere Funktion, indem mit ihm kollektive Erfahrungen beschrieben werden. Dies soll möglicherweise zur Stärkung der kollektiven Identität führen. Die häufige Nutzung des Worttypus *beamt**, d.h. von Begriffen wie Beamtenbereich, Beamtentum, Beamtenprivilegien, Beamtenbesoldung, Beamtinnen bzw. Beamte deutet auf eine ausführliche Auseinandersetzung mit dieser Berufsgruppe und ihren Privilegien hin. Insbesondere werden sie in der Beschreibung von verhältnismäßig starken Kürzungen, die die Beamten erfahren haben sowie von der Angleichung der Besoldung zwischen Ost und West genutzt.

3.1.2 Zeitliche Veränderung

Die übliche Interpretation von Politikpositionen einer Wordscores-Analyse deutet räumliche Nähe und Entfernung als ideologische Nähe Entfernung (u.a. Laver, Benoit und Garry 2003, Klemmensen, Hoboldt und Hansen 2007). Für die vorliegenden Ergebnisse hieße dies, dass wenn die Kurven sich annähern, sich die beiden Akteure ideologisch annähern und ein Kompromiss oder eine Einigung wahrscheinlich sind. Entfernen sich die Kurven voneinander, wäre dies als ideologisches Auseinanderdriften zu interpretieren, was auf ein erhöhtes Konfliktpotential schließen ließe.

So können die Positionen zum NPM dahingehend interpretiert werden, dass die GdP sich von 2000 bis 2002 ideologisch vom IMB entfernt hat, während sich das IMB 2001 leicht angenähert hat (Abbildung 1). Ein Blick in die entsprechenden Texte zeigt, dass sich die Position der GdP zu Anfang bereits klar vom IMB unterschied und das Verhältnis zu diesem Zeitpunkt konfrontativ war. Schon im Jahr 2000 hat die GdP eine Demonstration organisiert um ihren Unmut über die bisherigen und geplanten Reformen auszudrücken. Im Jahr 2001 bietet das IMB dann Reformumsetzungsworkshops für die Beschäftigten an, die die GdP im Jahr 2002 jedoch als verspätet zurückweist. Hier ist die vorläufig größte Entfernung der beiden Akteure in den Kurvenverläufen zu finden. Von nun an entfernt sich das IMB stetig weiter von der GdP, bis seine Kurve 2006 schließlich einen vorläufigen Tiefpunkt erreicht. Ein Blick in die analysierten Texte

zeigt, dass sich das IMB in dieser Zeit in seinen Kommentaren nicht inhaltlich mit den Reformen auseinandersetzt. Es betont die Bedeutung der Mitarbeit der Beschäftigten bei der Umsetzung der Reformen, die Wichtigkeit von Bürgernähe, die gute Arbeit der Beschäftigten und erläutert seine Pläne zu einer Zusammenarbeit zwischen Polizei und Ordnungsamt. Die GdP arbeitet sich währenddessen weiter an den Reformen und dem geschlossenen Sozialpakt ab. 2007 findet dann eine Annäherung von Seiten des IMB an die GdP statt, die 2008 von der GdP erwidert wird, während das IMB sich so weit von der GdP entfernt wie bereits 2006. Ideologisch erreicht das IMB nun seinen Tiefpunkt und die beiden Kurven finden an dieser Stelle ihren größten Abstand. Hat das IMB 2007 noch versprochen im Rahmen der Polizeigesetzesnovelle keine betriebsbedingten Kündigungen auszusprechen, gibt es 2008 ohne Abwarten der Ergebnisse der entsprechenden Arbeitsgruppe die Umstrukturierung der Kriminalpolizei bekannt. Die GdP hat dies bereits 2007 moniert und konzentriert sich 2008 darauf, die Belastung und Demotivation der Beschäftigten zu beschreiben. Im Jahr 2009 lobt das IMB seine Beschäftigten, dass sie trotz Einsparungen eine derart gute Arbeit verrichten und tut die bestehende Kritik an den Reformen als unsachlich ab. Im Jahr 2010 nähert sich die Kurve des IMB stark an die der GdP an. Hier hat ein Wechsel der Landesregierung stattgefunden. Das IMB kündigt unter der neuen Führung an, dass in seiner Zeitschrift der Meinung der Beschäftigten in Zukunft Raum gegeben werden soll. Dies setzt es in der Ausgabe auch gleich um, indem es dem Hauptpersonalrat, der GdP, der DPolG und dem Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) Gelegenheit zur Stellungnahme zu Polizeireformen im Allgemeinen gibt. Die GdP reflektiert in ihren eigenen Ausgaben in diesem Jahr die Polizeistrukturereform⁴ abermals kritisch und moniert den Abbau weiterer Stellen in der Landesverwaltung. Gegen diesen will sie nun zusammen mit Bürgerinnen und Bürgern vorgehen.

3.1.3 Zwischenfazit

Es zeigt sich sowohl in der Analyse der relevanten Worttypen als auch in der Word-scores-Analyse, dass sich die Akteure in ihren Publikationen konfrontativ aufeinander beziehen. Ihre Lesart der Reformen, die Schwerpunktsetzung und Abfolge der angesprochenen Subthemen unterscheidet sich stark voneinander. Dies zeigt sich bereits in der Worttypenanalyse. Das Innenministerium umgarnt die Beschäftigten mit Lob, lädt sie zur Mitwirkung ein und macht dennoch deutlich, dass die Reformen unumgänglich

⁴ Die Polizeistrukturereform bestand aus 15 Punkten, die insbesondere die strukturelle Organisation der Polizei Brandenburg neu regelte. Allen voran ging dabei die Reduzierung der Polizeipräsidien von fünf auf drei und der Schutzbereiche von 21 auf 15. Gleichzeitig sollten die Schutzbereiche mehr Aufgaben und Verantwortlichkeiten sowie ihr Budget eigenverantwortlich verwalten (Innenministerium Brandenburg 2004: 22f.).

sind. Die gute Arbeit, die die Polizei nach wie vor erbringe, wird als Erfolg der Reformen gewertet. Die GdP konzentriert sich hingegen auf die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Reformen. Sie setzt sich kritisch mit den Reformen des Innenministeriums auseinander, stellt Forderungen und entwirft eigene Gegenvorschläge.

Aus dem Kurvenverlauf der Wordscores-Analyse lässt sich in Ergänzung dazu die Entwicklung der Politikpositionen und damit des Verhältnisses der beiden Akteure ablesen. Dieses war von Anfang des untersuchten Zeitraumes an konfrontativ. So organisierte die GdP bereits 2000 eine Demonstration gegen die Polizeistrukturereform. Der Abstand der Positionen von IMB und GdP lag im weiteren Verlauf von 2002 bis 2006 relativ konstant bei etwa zehn Einheiten. Hier haben beide Akteure immer wieder Maßnahmen der Polizeistrukturereform diskutiert und thematisch häufig weit auseinander gelegen. Im Jahr 2008 erreichte nicht nur das IMB seine extremste Position sondern auch die Kurven ihren größten Abstand. Während die GdP noch die schlechten Arbeitsbedingungen durch die Reform beklagte, gibt das IMB hier unter Nichtbeachtung der entsprechenden Arbeitsgruppe die Neustrukturierung der Kriminalpolizei bekannt. Zuletzt fand bis 2010 jedoch wieder eine starke Annäherung durch das IMB statt, indem es nicht nur die Arbeit der Beschäftigten lobt, sondern ihnen in ihrer Zeitschrift Raum zur Stellungnahme einräumt.

Durch die Interpretation der Kurven wird deutlich, dass der Verlauf der Kurve nicht allein durch die ideologische Position zum Thema Verwaltungsmodernisierung beeinflusst wird. Wie bereits ein kurzer Blick in die kumulierten virgin-Texte gezeigt hat, sprechen die Akteure häufig nicht über die gleichen Subthemen der Verwaltungsreform. Der Verlauf der Kurven wird also auch durch die Salienz bestimmter Subthemen bestimmt. Wie im qualitativen Auswertungsteil zu sehen sein wird, kann die Nichtbehandlung eines Subthemas sehr aufschlussreich für die Beschreibung des Verhältnisses der Akteure während der Verwaltungsreformen sein. Die Interpretation der Wordscores-Kurven muss dies berücksichtigen. Da der Effekt der unterschiedlichen Themen nur schwer vom Effekt unterschiedlicher ideologischer Positionen zu trennen ist, wird eine präzise Interpretation der Kurven erschwert. Daher ist in diesem Kontext eine detaillierte qualitative Analyse erkenntnisreich. Hierbei erscheint es zielführend, einen besonderen Fokus auf die im Wordscores-Verfahren identifizierten interessanten Zeiträume zu legen, d.h. auf den konflikthaften Anfang, die extremen Entfernungen 2006 und 2008 sowie die starke Annäherung des IMB an die GdP im Jahr 2010.

Auch inhaltlich weist die Wordscores-Analyse Beschränkungen auf. So kann zwar auf die Beteiligung der Arbeitnehmerseite im Reformprozess geschlossen werden, eine Aussage zur Initiative der Reformen und zur Akzeptanz für diese unter den Beschäftigten kann jedoch nicht getroffen werden.

3.2 Qualitative Inhaltsanalyse

Die qualitative Inhaltsanalyse soll nun als ein Verfahren getestet werden, das detailliertere Ergebnisse erzeugt und inhaltlich präzisere Rückschlüsse zulässt. Diese werden im Folgenden entsprechend den unter 1.1 behandelten drei Hauptbereichen der Analyse dargestellt.

3.2.1 Detaillierte Auswertung

Die Polizeistrukturereform in Brandenburg wurde aufgrund der seit der Wiedervereinigung fortwährenden Reformen auf einer ohnehin schwierigen Ausgangslage umgesetzt. Der Strukturreform ist die GdP zwar anfangs durchaus aufgeschlossen und sie nimmt ihre Mitwirkungsmöglichkeiten wahr. Bald wird diese anfängliche Motivation jedoch gebremst, da das Innenministerium die Positionen der GdP und der Beschäftigten nicht ernsthaft zu berücksichtigen scheint, was zu einem zunehmend angespannten Verhältnis der beiden Akteure führt. Dies wird auch dadurch befördert, dass das Innenministerium zunehmend Abstand von organisatorischen Reformen nimmt und sich mehr und mehr einer reinen Kürzungspolitik verschreibt.

Die Ausgangslage, auf der die Polizeistrukturereform durchgeführt wurde, ist von den Herausforderungen der Wiedervereinigung geprägt. Bis Ende des Jahres 1995 hatte auf Druck der Beschäftigten hin (GdP 05/1998) eine fast vollständige Verbeamtung in allen drei Laufbahngruppen stattgefunden (IMB 04/1995). Gleichzeitig wurden im Rahmen der Verwaltungsstrukturreform⁵ bereits Einsparungen im Personalbereich (IMB 02/1998) durch weniger Neueinstellungen sowie Beförderungen geplant. Die GdP sah sich drastischen Haushalts- und Stellenkürzungen bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs gegenüber und kritisierte, dass die „Schmerzengrenze des Stellenabbaus“ bereits überschritten gewesen sei und befürchtete Arbeitsverdichtung (GdP 05/1998, GdP 12/1998). Der Polizeistruktureform ging also bereits eine Phase von Personal- und Haushaltskürzungen voraus, die der GdP zufolge für die Beschäftigten ohnehin schon schwer zu tragen waren.

⁵ Die Verwaltungsstrukturreform wurde von der 1997 eingesetzten Verwaltungsstrukturkommission („Kommission zur Überprüfung und Optimierung der Verwaltungsstruktur der brandenburgischen Landesverwaltung“) vorbereitet. Diese war für die flächendeckenden Organisationsuntersuchungen zuständig. Sie wurde geleitet von einem Wissenschaftler und zwei Verwaltungspraktikern, die nicht aus der Landesverwaltung stammten. Ihre Mitglieder waren leitende Mitarbeiter der Ressorts. Die Kommission war zuständig für die Steuerung und Koordinierung der Tätigkeiten der Arbeitsgruppen in den Ressorts sowie die Erarbeitung von Vorschlägen für die praktische Umsetzung. Die Projektgruppen beschäftigten sich mit Themen der Modernisierung, wie bspw. dem Projektmanagement, der Flexibilisierung des Haushaltsrechts, der Aufgabenverlagerung und Informations- und Kommunikationstechnik (Bürsch und Müller 2001: 31 f.).

Initiative der Reformen

Die Beschränkung von Entscheidungsmöglichkeiten der örtlichen Polizeiführung (GdP 06/1998) veranlasste die GdP 1998/1999 zu der Forderung nach einigen typischen Elementen des ursprünglichen neuen Steuerungsmodells.

Die GdP sah den Arbeitsalltag der Polizistinnen und Polizisten als stark reglementiert, überbürokratisiert und in der Folge demotivierend an. Daher schlug sie größere Gestaltungsspielräume, mehr Eigenverantwortung und Mitarbeiterbeteiligung sowie einen kooperativen Führungsstil vor. Dennoch stellt sie gleichzeitig die Frage, ob die Reformen des neuen Steuerungsmodells nötig seien (GdP 04/1999). Diese Haltung wirkt zunächst paradox. Bei genauerem Hinsehen wird jedoch klar, dass das neue Steuerungsmodell der Polizei von dem abweicht, was als Definition des NSM auf kommunaler Ebene gelten kann. So wurde zwar u.a. das klassische NPM-Element des Total Quality Managements eingeführt (Innenministerium Brandenburg 2004: 16). Insgesamt weichen die Reformen jedoch insofern von der Schablone des NSM ab, als dass sie eine Zentralisierung (die Reduzierung der Anzahl der Polizeipräsiden) anstelle einer Dezentralisierung in den Vordergrund stellen. Vor diesem Hintergrund sind die Forderungen wiederum nachvollziehbar. In dieser frühen Phase des Reformprozesses war es also die GdP, die in gewissem Maße eine Neustrukturierung der Polizei im Sinne des kommunalen neuen Steuerungsmodells forderte (GdP 04/1999). Ebenso verweist die GdP im weiteren Verlauf auch immer wieder auf das Verhältnis zwischen Polizei und Bürger. Die Bürger- bzw. „Kunden“-orientierung ist ebenfalls ein Element des „klassischen“ neuen Steuerungsmodells. So wendete sich die GdP beispielsweise mit einem eigenen Personalkonzept für die Polizei Brandenburg an die weiterhin SPD-geführte Landesregierung und fordert sie auf, ihrem Konzept zur Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger zu folgen (GdP 10/1999).⁶

Die GdP schien also das Konzept des neuen Steuerungsmodells zu befürworten, während sie schon zu Beginn der Reformen kritisierte, dass das Innenministerium lediglich das Ziel von Haushaltseinsparungen verfolge (GdP 03/2000). Das IMB versicherte wiederum, dass die geplanten Umstrukturierungen ohne betriebsbedingte Beendigungs- oder Änderungskündigungen umgesetzt werden sollen. Dennoch seien Veränderungen wie die Schließung oder Verlagerung von Dienststandorten unvermeidbar. Es betonte, dass zwar eine Beschäftigungsgarantie, jedoch keine Garantie für die Beibehaltung des Arbeitsplatzes gegeben wurde. In Versetzungsfällen müsse der Arbeitgeber jedoch ein individuelles Umorientierungs- und Qualifizierungskonzept entwickeln (IMB 03/2000).

⁶ Das IMB spricht währenddessen einzig von einer verbesserten Aus- und Fortbildung der Beschäftigten durch die Eröffnung einer landeseigenen Polizeifachhochschule. Möglicherweise soll das Thema der Einsparungen möglichst klein gehalten und die Diskussion durch einen eigenen Beitrag dazu nicht verstärkt werden (IMB 03/1999).

Alternativ zu den Umstrukturierungen im Personalbereich und ganz im Sinne des NSM schlug die GdP in einem Diskussionspapier die dezentrale Organisation der Landespolizei und die Stärkung der Eigenverantwortung der Polizeieinrichtungen vor (GdP 03/2000), auf das das Innenministerium jedoch nicht weiter einging.

Ab 2003 führte das Innenministerium jedoch wieder einige klassische neue Steuerungselemente ein, wobei die GdP dies aus polizeifachlichen Gründen weitestgehend ablehnte und das bloße Ziel der Kosteneinsparung unterstellte.

So gab das Innenministerium eine feste Summe im Haushalt des Landes vor, die aus Verwarn- und Bußgeldern erwirtschaftet werden sollte. Dies sollte zur Einsparung entsprechend dem Haushaltssicherungsgesetz beitragen. Die vorgegebene Summe an Verwarn- und Bußgeldern wurde auf die Schutzbereiche und teils auch auf die einzelnen Beamten umgerechnet. Interne Leistungsvergleiche würden zum Wettbewerb zwischen den Präsidien und Schutzbereichen führen, den Druck auf die Beamten erhöhen und bei der Beförderungsentscheidung eine Rolle spielen. Zudem schmälere dieses Vorgehen die Eigenverantwortung der Beschäftigten. Die GdP befürchtete darüber hinaus die Verschlechterung des Verhältnisses von Bevölkerung und Polizei (GdP 06/2003).⁷ Zudem wurden 2004 einzelne Kompetenzen in die Schutzbereiche verlagert, d.h. Kompetenzen wurden dezentralisiert (IMB 02/2004). Dies wurde von der GdP jedoch nicht weiter in ihren Publikationen aufgegriffen, was möglicherweise als Zustimmung interpretiert werden kann.

Ein weiteres klassisches NPM-Element nutzte das Innenministerium 2006 mit der Einführung von Leistungselementen, das durch den damaligen Koalitionsvertrag mit der Öffnungsklausel in der Beamtenbesoldung ermöglicht wurde. Die GdP sprach sich zwar nicht kategorisch gegen diese Neuerung aus, befürchtete jedoch, dass dieses Instrument zur Senkung der Personalkosten genutzt werden würde (GdP 01/2006). Später wurde die Leistungsbeurteilung von der GdP jedoch als ungerecht und die Beförderungssituation als schlecht eingestuft (GdP 09/2009). So forderte sie für die Landtagswahlen 2009 die Regelbeurteilung abzuschaffen und durch die Regelbeförderung zu ersetzen. Das Besoldungssystem sollte nicht leistungsorientiert, sondern leistungsgerecht sein (GdP 10/2009). Eine leistungsbezogene Umverteilung von eingesparten Mitteln konnte das Innenministerium in den Tarifverhandlungen 2009 jedoch nicht durchsetzen (GdP 04/2009).

Zuletzt nahm Innenminister Speer die Einführung von Benchmark-Vergleichen vor. Diese wurden von der Gewerkschaft der Polizei in ihrer Umsetzung kritisiert, da hier allein die Anzahl der Polizisten je 100 000 Einwohner oder je Quadratkilometer als Grundlage für die Berechnung einer Polizeistärke herangezogen wurden. Die GdP ar-

⁷ Wie sich später zeigen wird, wusste die GdP diese Vorgabe später für sich zu nutzen (siehe GdP 02/2007).

gumentierte für die Berechnung auf Grundlage von kriminalgeographischen Räumen, Verkehrsunfallgeschehen, der Grenze zu Polen und weiterer Faktoren (GdP 10/2009, GdP 11/2010).

Der seit 2010 im Amt befindliche Innenminister Woidke setzte die bisherigen Reformen unter dem Namen „Polizeistrukturereform 2020“ letztlich fort. Er begann mit einer weiteren Zentralisierung, die in der Fusionierung der zwei verbliebenen Polizeipräsidien zu einem und der Neuorganisation von Dienststellen bestand. Zudem stellte er die kritische Überprüfung der bisherigen Reformen in Aussicht und kündigte an, umstrittene Neuerungen möglicherweise so, wie es mit dem Informationssystem *proweb.sax*⁸ und den quantitativen Zielvorgaben geschehen sei, wieder abgeschafft (IMB 01/2010).

Beteiligung der Arbeitnehmerseite

Über den gesamten Verlauf des Reformprozesses zeichnete sich ein eher autoritärer Führungsstil des Innenministeriums ab, der dazu führte, dass die Beschäftigten sich nicht ernsthaft beteiligt sahen.

So bewertete die GdP die Ansätze des NPM wie den kooperativen Führungsstil und das Total Quality Management bereits zu Anfang des Reformprozesses als gegenstandslos, nachdem das Ministerium Personalumstrukturierungen vornahm ohne die Arbeit des paritätisch besetzten Beirats zur Struktur- und Organisationsüberprüfung abzuwarten (GdP 02/2000).

Trotz der alleinigen Entscheidung des Innenministeriums nahm die GdP weiterhin ihre Mitsprachemöglichkeiten im Beirat zur Struktur- und Organisationsüberprüfung wahr um auf eine effizientere Polizeiarbeit und mehr Bürgernähe hinzuwirken. Im weiteren Verlauf hätten Innenminister und Kabinett jedoch wesentliche Positionen des vom Beirat erarbeiteten Leitlinienpapiers ignoriert. Sie kritisierte ebenso die Rolle der SPD, die sich dem christdemokratischen Innenminister Schönbohm unterworfen habe. Die GdP übte zu diesem Zeitpunkt auch erstmals Kritik an den Umstrukturierungen selbst, da die Polizei auch vorher gut funktioniert habe. Insbesondere der geplante Personalabbau wird unter Verweis auf eine zunehmende Arbeitsverdichtung zurückgewiesen (GdP 12/2000). Aus Sicht des Innenministeriums wiederum wurden Ideen, Arbeitserfahrung und Bedenken der Beschäftigten bei der Vorbereitung der Reformen berücksichtigt und ernst genommen (IMB 01/2002).

⁸ *Proweb.sax* war ein System zur Ressourcenverbrauchsrechnung, in dem die Arbeitszeit der Beschäftigten, sowie die zugehörigen Arbeitsergebnisse („Produkte“) verbucht wurden. Auf dieser Grundlage wurde der Ressourcenverbrauch der einzelnen Kostenstelle wie zum Beispiel einer Dienstgruppe oder eines Kommissariats abgebildet (Innenministerium Brandenburg 2004: 115).

Ende 2000 manifestierte sich der Unmut der Beschäftigten über die exklusive Entscheidungsfindung des Innenministeriums in einer Demonstration, auf die kurz darauf ein - laut GdP verspäteter -Vorschlag des Innenministeriums zur Einrichtung von Mitarbeiterworkshops zur Umsetzung der Reformen folgte. Das Innenministerium hatte die Leitlinien des Beirats zur Polizeireform in zwei für die GdP wesentlichen Punkten nicht beachtet und weiterhin das Ziel Ressourcen zu sparen in den Vordergrund gestellt. Innenminister Schönbohm konnte sich später mit dieser Entscheidung auch im Kabinett ohne Widerstand der SPD durchsetzen. Im Rahmen der Demonstration verließ die GdP ihrem Unmut über „Schönbohms Schnellschuss“, den sie für wenig durchdacht und unrealisierbar hielt Nachdruck. Ebenso forderte sie die Beibehaltung von 8500 Planstellen und des aktuellen Sachmittelhaushalts im Umfang von 125 Mio. DM. Nur so könne den erweiterten Aufgaben, den Bedingungen des Flächenlandes Brandenburg und dem Ziel der Bürgernähe nachgekommen werden (GdP 12/2000). Kurz darauf kündigte das Innenministerium die Einrichtung von Workshops für Beschäftigte zur Umsetzung der Reformen an. Es wollte eine „Polizei der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ mit dem Ziel der Bürgernähe schaffen und betonte die Bedeutung von Beschäftigungssicherheit. Dennoch mussten die Beschäftigten ein gewisses Maß an Flexibilität und Mobilität am Arbeitsplatz hinnehmen. Die Personalkürzungen bezogen sich seiner Aussage nach auf Führungsfunktionen und Verwaltungsstellen zur Abflachung der Hierarchien. Sie hätten den operativen Dienst nicht betroffen, dieser solle hingegen gestärkt werden (IMB 01/2001). Die GdP bezweifelte, dass die Umsetzung der Reformen bei den Beschäftigten auf Akzeptanz stoßen werde und kündigte einen eigenständigen Strukturvorschlag an, der die Besonderheiten des Landes Brandenburg und mehr Bürgernähe berücksichtige (GdP 01/2001). Dieser Vorschlag wurde in den Publikationen des Innenministeriums jedoch nicht aufgegriffen. Die später dienstlich angeordneten Workshops wies die GdP als verspätet zurück und kritisierte Schönbohms Führungsstil als autoritär (GdP 02/2002).

Schönbohms Führungsstil veranlasste die GdP wenig später – nach Konsultation ihrer Mitglieder -zur Aufkündigung ihrer Mitarbeit im Beirat. Sie sah in ihrer Mitarbeit eine „Alibifunktion“. Auf den Austritt der GdP hin löste die Landesregierung den Beirat auf und gründete eine neue Projektgruppe, an der die GdP ebenfalls nicht mitwirkte. Aufgrund dessen sah sie sich Diffamierungen und persönlichen Angriffen durch die Deutsche Polizeigewerkschaft (DPolG) und den Bund deutscher Kriminalbeamter (BDK) ausgesetzt. Dennoch setzte sich die GdP weiterhin mit den Strukturreformen auseinander und unterbreitete eigene Vorschläge. Unter ihren Mitgliedern stellte sie zu dieser Zeit eine zunehmende Kampfbereitschaft fest (GdP 03/2001).

Die GdP schien jedoch weiterhin Wert darauf zu legen, dass ihre Position den Reformen gegenüber nicht als kategorisch ablehnend empfunden wurde. So wies sie die

Behauptung eines vom Innenministerium in Auftrag gegebenen unabhängigen⁹ Gutachtens zurück, dass sie die Polizeistrukturereform grundsätzlich ablehne (GdP 02/2001). In ihren Grundsatzpositionen sprach sie sich zwar gegen die Schließung von Dienststellen und Privatisierungen bestimmter polizeilicher Aufgaben (z.B. Kfz-Werkstätten, Labore) aus, befürwortete jedoch die Neuorganisation von Polizeieinheiten aus polizeifachlichen Gründen. Für die Umsetzung der Strukturreformen forderte sie eine Dienstvereinbarung, die die Mitarbeit der Beschäftigten regelt, auch wenn die laufenden Umsetzungsprozesse für diese nur noch schwer nachzuvollziehen waren. Unter den Beschäftigten sei zu diesem Zeitpunkt ein Gefühl von Resignation und Ohnmacht verbreitet gewesen (GdP 04/2001).

Anstelle einer Dienstvereinbarung ordnete Innenminister Schönbohm Anfang 2002 die zuvor angekündigte Mitwirkung der Beschäftigten in den Workshops zur Reformumsetzung an. Er bekundete außerdem, die Zusammenarbeit mit dem Personalrat und den Gewerkschaften verbessern zu wollen. Erstmals spricht er von einer bürgernahen Polizei, die auf eine Basis zufriedener Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aufbaue (IMB 01/2002). Da die GdP Schönbohms Führungsstil jedoch weiterhin als autoritär empfand, kündigte sie kurz darauf die Dienstvereinbarung zum Total Quality Management und zeigte sich bezüglich der bevorstehenden Personalratswahlen kämpferisch (GdP 02/2002). Diese Entwicklungen schien Ministerpräsident Platzeck jedoch nicht wahrzunehmen. Er sprach zeitgleich von einem Erfolg der Polizeireform und dankte den Beschäftigten für ihre Mitarbeit (IMB 02/2002).

Ein weiteres Beispiel für die Nicht-Beachtung der Beschäftigten in Reformprozessen war das Beispiel der Neuorganisation der Kriminalpolizei. Zur Optimierung ihrer Arbeit sollte diese durch eine Arbeitsgruppe evaluiert werden. Während die paritätisch besetzte Evaluierungskommission noch tagte, beschloss die Landesregierung ungeachtet etwaiger Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe einen weiteren Stellenabbau in der Kriminalpolizei. Dies habe zu steigender Demotivation bei den Beschäftigten geführt (GdP 08/2007). Das IMB gab im Januar 2008 die genannte Neustrukturierung der Kriminalpolizei ab Juli bekannt ohne die Entscheidungsfindung zu kommentieren (IMB 01/2008).

Den Anschein einer Kehrtwende in der Mitarbeiterbeteiligung machte jedoch 2010 der neue Innenminister der rot-roten Landesregierung. Dieser befürwortete zwar die bisherigen Polizeistrukturen und wollte diese auch fortsetzen. Gleichzeitig vermittelte er jedoch den Eindruck, dass sowohl die bereits getätigten Reformen als auch

⁹ Die GdP zweifelte die Unabhängigkeit dieses Gutachtens an. So stellte sie fest, dass es alle Positionen der Landesregierung stützte und selbst orthographische Fehler aus dem Kabinettsbeschluss der Landesregierung übernommen wurden (GdP 02/2001).

die geplanten für eine kritische Überprüfung unter Einbeziehung der Arbeitnehmerseite offen waren. Er strebte ausdrücklich eine enge und konstruktive Zusammenarbeit mit dem Hauptpersonalrat und den Gewerkschaften an. Im Zeichen dessen gab er dem Hauptpersonalrat, der GdP, der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) sowie dem Bund deutscher Kriminalbeamter (BDK) in der ersten Ausgabe der „info 110“ seit seinem Amtsantritt die Gelegenheit der Stellungnahme zur bisherigen Polizeistrukturenform (IMB 01/2010).

Herausforderung Kürzungspolitik

Von Beginn der Polizeistrukturen an und über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg haben die Beschäftigten Kürzungen ihrer Leistungen hinnehmen müssen. Waren diese anfangs eine Nebensache der Polizeireform, so weichen ab Anfang 2004 neue Managementtechniken und Umstrukturierungen dem Hauptaugenmerk der Kosteneinsparungen.

Wie bereits erwähnt, stellten Haushalts- und Stellenkürzungen bei gleichzeitigem Aufgabenzuwachs bereits die Ausgangslage der Polizeireformen dar (IMB 02/1998, GdP 05/1998, GdP 12/1998). Dies setzte sich 2002 mit nicht ausgeführten Beförderungen trotz positiver Beurteilungen und der Nichtübernahme von Tarifiergebnissen im öffentlichen Dienst für Beamte fort (GdP 12/2002). Die Tarifrunde 2003 brachte die von der GdP erhoffte Angleichung der Löhne und Gehälter in Ost und West erst für 2009 (GdP 02/2003).

Im Jahr 2004 nahm die Kürzungspolitik vorerst die Hauptrolle in den Arbeitsbeziehungen der Polizei ein. So schloss die GdP aufgrund der prekären Finanzlage des Landes Brandenburg einen Sozialpakt mit dem Innenministerium. Sie stimmte einer der Kürzung der Wochenarbeitszeit ohne Lohnausgleich sowie des Weihnachtsgeldes der Beamten im Tausch gegen die Garantie zu, dass betriebsbedingte Kündigungen bis Ende 2009 ausgeschlossen wurden (GdP 01/2004).¹⁰ Das Innenministerium habe jedoch seine Vereinbarung, die durch Lohneinsparungen überschüssigen Mittel für die öffentlich Beschäftigten zu verwenden nicht in ausreichendem Umfang eingehalten (GdP 10/2005). Eine Verlängerung des Sozialvertrags lehnt die GdP in Einklang mit den DGB-Gewerkschaften 2006 schließlich ab. Betriebsbedingte Kündigungen seien ohnehin ausgeschlossen gewesen (GdP 08/2006). Dennoch führt sie Gespräche mit dem derzeitigen Finanzminister Speer darüber, lehnt den Sozialtarifvertrag jedoch ab, da Personalreduzierungen ausreichend durch die Pensionierung älterer Beamter erreicht werden

¹⁰ Für diese Entscheidung schien die GdP einen Rechtfertigungsbedarf vor ihren Mitgliedern zu sehen. So erläuterte sie im selben Jahr noch zwei Mal an prominenter Stelle in ihren Publikationen ihre Zustimmung zum Sozialpakt (GdP 03/2004, GdP 12/2004). Zumindest – so der Tenor – habe der Sozialpakt noch verhandelt werden können und wurde nicht einfach verordnet (GdP 10/2005).

könnten (GdP 10/2006). Die Nichtverlängerung des Sozialpakts kann jedoch auch den Beschluss der brandenburgischen Landesregierung bis Ende 2012 rund 1700 Stellen abzubauen nicht ändern (GdP 12/2006). Diese weitere Personalkostenreduzierung rechtfertigte das IMB dann auch mit dem Auslaufen des Solidarpakts sowie mit der demographischen Entwicklung. Gleichzeitig lenkte es ein, dass die Personalkostenreduzierung vor allem durch Innovation geschehen solle, wie z.B. durch die Einführung eines modernen Personalentwicklungskonzeptes, eines modernen Vorgangsbearbeitungssystems, eines flexiblen Arbeitszeitmodells und technischer Neuerungen. Die im Dezember 2006 verabschiedete brandenburgische Polizeigesetzesnovelle erweiterte die für diese anstehende Modernisierung die nötigen gesetzlichen Handlungsgrundlagen (IMB 01/2007).

Anfang 2007 zeichnet sich mit der Entdeckung eines neuen Druckmittels seitens der GdP jedoch ein vorläufiger Wendepunkt ab. Mithilfe der Reduzierung der Verwarngelder auf ein Minimum (GdP 02/2007) konnte ein aus Gewerkschaftssicht zufriedenstellendes Ergebnis in den Tarifverhandlungen erreicht werden: Eine Lohnsteigerung für alle Laufbahngruppen um beachtliche 11 %, keine Reduzierung des Weihnachtsgeldes auf null und eine Annäherung der Ost- und West-Besoldung. Gleichzeitig habe die Verwargeldreduzierung auch das Verhältnis der Polizei zu den Bürgerinnen und Bürgern gestärkt (GdP 03/2007). Zum Ende des Jahres stand das Weihnachtsgeld jedoch wieder zur Diskussion. Ein Kompromiss zwischen den Tarifparteien konnte darin gefunden werden, dass die Auszahlung des Weihnachtsgeldes von den Steuereinnahmen abhängig gemacht wurde. Die GdP plante daraufhin durch die Reduzierung der polizeilichen Aktivitäten im Bereich Verwarn- und Bußgeld wieder Druck aufzubauen (GdP 12/2007).

Doch bereits 2009 mussten die Beschäftigten wieder starke Rückschläge hinnehmen. In der Tarifrunde 2009 konnten sich die Gewerkschaften auf der einen Seite zwar noch erfolgreich gegen den § 18 TV-L durchsetzen, der eine leistungsbezogene Umverteilung von eingesparten Mitteln vorsah (GdP 04/2009). Auf der anderen Seite forderte Finanzminister Speer die Gewerkschaften bereits zur Übernahme des Tarifiergebnisses für die Beamten auf, während die Gewerkschaft eine Besoldungserhöhung forderte, da die schlechte Bezahlung der Polizistinnen und Polizisten demotivierend und leistungsmindernd sei und Brandenburg ohnehin die zweitbilligste Polizei bundesweit habe (GdP 05/2009). Trotz der Forderung nach einem Verzicht auf den geplanten Stellenabbau bei der Polizei (GdP 10/2009) musste die Beschäftigten dennoch Ende des Jahres handfeste Einsparungen hinnehmen. Der Koalitionsvertrag der nun rot-roten Regierung sah einen Stellenabbau und eine schrittweise Verlängerung der Lebensarbeitszeit vor. Einzig die Bemühungen der Landesregierung der Angleichung der Renten in Ost- und Westdeutschland wurde von der GdP positiv bewertet (GdP 12/2009).

Auch die im Jahr 2010 neu gewählte rot-rote Landesregierung setze in den Augen der GdP den Kurs des Sozialabbaus fort, worauf die GdP mit konkreten Gegeninitiativen reagierte. Die neue Landesregierung plante bis 2020 einen erneuten Stellenabbau von 7000 Polizeibediensteten, da die Polizei Brandenburg im Ländervergleich eine besonders hohe Personalausstattung gehabt habe (IMB 01/2010). Dieser Stellenabbau überstieg nun für die GdP selbst das Ausmaß des Abbaus unter der rot-schwarzen Koalition und mit der Senkung des Weihnachtsgeldes sei auch der Sozialabbau fortgesetzt worden. Zusammen mit der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) initiierte die GdP daraufhin eine Arbeitsgruppe, die sich gegen den Sozialabbau einsetzen wollte (GdP 05/2010). Das Weihnachtsgeld wurde zwei Monate später dennoch endgültig gestrichen (GdP 07/2010). Die GdP befürchtete nun, dass der Zusammenhalt in den eigenen Reihen der Polizei bröckeln könnte, da das Innenministerium den Stellenabbau damit rechtfertigte, dass nur die Verwaltung und Beamte der höheren Ebenen betroffen seien (GdP 09/2010). Der Abbau von weiteren 1900 Stellen war schließlich der Ausgangspunkt für die Gründung einer Volksinitiative durch die GdP für den Erhalt einer leistungs- und handlungsfähigen sowie wahrnehmbaren Polizei. Darin wurde die Bedeutung der Polizei für das Sicherheitsgefühl der Bürgerinnen und Bürger betont und gefordert, dass es nicht zu Dienststellenschließungen kommt (GdP 10/2010). Auch für das Jahr 2011 hatte die GdP nur schlechte Aussichten. Der Abbau weiterer Stellen in der Landesverwaltung wurde beschlossen, bis 2019 werden etwa 10 000 Stellen im öffentlichen Dienst wegfallen, viele von ihnen bei der Polizei. Die Arbeitsbedingungen bei der Polizei seien schlecht, die psychische Belastung hoch. Hoffnung wurde in die Volksinitiative gesetzt, die von den Kommunen unterstützt wurde (GdP 12/2010).

Akzeptanz der Reformen unter den Beschäftigten

Zeigte sich also, dass die Gewerkschaft der Polizei nicht nur die Reformen, sondern ebenso die Kürzungen immer wieder kritisierte und alternative Gegenvorschläge vorlegte, so waren in den Publikationen des Innenministeriums nur schwache Reaktionen darauf erkennbar. Anstelle auf die Kritik der Beschäftigten einzugehen, zog das IMB immer wieder positive Bilanzen über die Umsetzung der Polizeireformen und lobte die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für ihre gute Mitarbeit. Im gleichen Atemzug wurden Personaleinsparungen aufgrund von Finanzzwängen angekündigt (IMB 03/2005, IMB 02/2006). Die Polizeistrukturreform wurde von der GdP jedoch auch im Jahr 2008 weiterhin als Deckmantel für Stellenabbau angesehen, deren Effekt nicht messbar sei, da auch die Arbeit der Polizei nicht quantifizierbar sei. Der erhöhte Arbeitsdruck und die verstärkte Arbeitsverdichtung hätten zur Verringerung der Mitarbeitermotivation geführt (GdP 03/2005). Auch das sehr positive Ergebnis einer Bürgerbefragung zur brandenburgischen Polizei im Jahr 2008 gibt der GdP keinen Anlass, die Reformen zu loben. Stattdessen wies die GdP auf die anhaltend hohe Arbeitsbelastung und Demotivati-

on der Beschäftigten hin, die zu hohen Krankenständen sowie die häufige Beantragung der Altersteilzeit geführt hätten (GdP 11/2008).

Als im Jahr 2009 die Landtagswahlen bevor stehen, ziehen sowohl die Gewerkschaft der Polizei als auch das IMB Bilanz über die Polizeistrukturen aus dem Jahr 2002. So bewertete Innenminister Schönbohm nach seiner zehnjährigen Amtszeit als Innenminister die Polizeistrukturen und die Neustrukturierung der Kriminalpolizei positiv. Den Erfolg der Reformen las er an der abnehmenden Zahl an Straftaten und Verkehrsunfällen ab. Die von der GdP dennoch geäußerte Kritik an der Arbeitssituation der Polizei Brandenburg bezeichnete er angesichts eines knappen Finanzrahmens als unsachlich. Insbesondere die Sachmittelausstattung sei im Ländervergleich sehr gut und die Polizei-Fachhochschule böte gute Studienbedingungen, was zur Qualitätssteigerung der Polizei beitragen werde (IMB 03/2009). Die GdP rechnet im gleichen Jahr mit der rot-schwarzen Koalition ab und wirft ihr vor, sich auf technische Neuerungen fokussiert und soziale Aspekte der Polizeiarbeit vergessen zu haben. Das von Innenminister Schönbohm eingeführte Beurteilungssystem wurde als ungerecht empfunden und die Beförderungssituation als schlecht (GdP 09/2009).

Mit der Bildung der neuen rot-roten Landesregierung scheint sich jedoch auch die Wahrnehmung der Akzeptanz der Reformen unter den Beschäftigten verändert zu haben. Diese reflektierte Ende des Jahres 2010 in einer gesamten Ausgabe die bisherigen Reformen erneut (IMB 01/2010). Darin kam insbesondere der neue Innenminister Woidke zu Wort, der die bisherige Polizeistrukturenreform zwar für richtig hielt und diese unter dem Namen „Polizeistrukturenreform 2020“ fortführen wollte. Gleichzeitig betonte er jedoch, dass die Reformen weiterhin kritisch vom Innenministerium geprüft und umstrittene Dinge möglicherweise wieder abgeschafft werden sollten. Mit den Gewerkschaften und Personalräten strebte Woidke eine so enge und konstruktive Zusammenarbeit an, wie sie bereits unter Innenminister Speer stattgefunden habe. Sein Versprechen setzte er auch gleich in der ersten Ausgabe der Zeitschrift des Innenministeriums um, indem er dem Hauptpersonalrat und den Gewerkschaften die Möglichkeit gab, ihre Stellungnahmen zur Polizeistrukturenreform zu veröffentlichen (IMB 01/2010).

Für die GdP schien die scheinbare Annäherung jedoch keinen Unterschied zu machen. Sie kritisierte die Landesregierung weiterhin für den Sozialabbau und sah einen Zusammenhang zwischen den verschlechterten Arbeitsbedingungen und dem hohen Krankenstand (GdP 03/2010). Auch die Einführung der Benchmarkvergleiche durch Innenminister Speer wurde aufgrund der Nichtberücksichtigung ihrer Kritik von Seiten der GdP abgelehnt (GdP 11/2010).

3.2.2 Zwischenfazit

Die qualitative Inhaltsanalyse konnte Aufschluss über die unterschiedlichen Phasen des Reformprozesses geben. So wurde deutlich, dass die GdP zu Anfang den NPM-Reformen nicht vollständig ablehnend gegenüber stand. Im Gegenteil forderte sie selbst bestimmte Elemente des NSM wie den kooperativen Führungsstil oder die Erhöhung der Eigenverantwortung der Beschäftigten. An anderen Elementen wie dem Total Quality Management, der Leistungsbezahlung oder den Benchmark-Vergleichen hat sie inhaltliche Kritik geübt. So kann die GdP sowohl als Unterstützerin, jedoch zunehmend auch als Kritikerin der Idee des NSM gesehen werden. Bevor das Innenministerium zu den eigentlichen „klassischen“ NSM-Reformen hervorgezogen ist, hat es eine umfassende Strukturreform der Polizei vorgenommen, die in ihrem Hauptkern konträr zum neuen Steuerungsmodell eine Zentralisierung der Organisation vorsah. Erst im weiteren Zeitverlauf hat es klassische Steuerungselemente eingesetzt. Diese Reformen wurden jedoch von Anfang an von einer schlichten Kürzungspolitik begleitet und zusehends durch diese abgelöst. So deuteten die beiden Akteure die Intention und das Ziel der Reformen völlig unterschiedlich. Das Innenministerium sah in ihr eine notwendige Erneuerung und Zukunftssicherung der Polizei Brandenburgs. Zwar stand die GdP einer Neustrukturierung aus polizeifachlichen Gründen und auch ausgewählten Elementen des neuen Steuerungsmodells anfangs noch aufgeschlossen gegenüber. Schnell erschienen ihr die Reformen jedoch einzig ein Mittel zur Kosteneinsparung und zum Stellenabbau zu sein.

Die Position der Beschäftigten schien im Reformprozess nicht von großem Einfluss gewesen zu sein. Die Umsetzung der Reformen geschah aus Sicht der Beschäftigten in einem autoritären Stil und ohne effektive Beteiligungsmöglichkeiten. Wie bereits dem Forschungsstand zu entnehmen war, hatte das Innenministerium den Beschäftigten und der GdP zwar Angebote zur Mitwirkung gemacht. Diese hat die GdP jedoch bald aufgrund negativer Erfahrungen als nicht ernst gemeintes „Alibiangebot“ abgelehnt. Die beiden Verhandlungspartner erscheinen in einem sehr unausgeglichene Machtverhältnis, in dem das Innenministerium als Teil der Landesregierung Neuorganisationen der Polizei ohne Zustimmung der Arbeitnehmerseite durchsetzen kann. Dennoch hat die GdP mit beachtlicher Beharrlichkeit wiederholt und detailreich Kritik an den getätigten Reformen geübt und Gegenvorschläge vorgelegt, für deren direkte Berücksichtigung es jedoch keine Indizien in den Publikationen der Akteure gab.

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die GdP die Akzeptanz der Reformen unter den Beschäftigten als gering interpretiert. So hatten bereits zu Anfang der Reformen im Jahr 2000 nach Angabe der GdP mehr als 3000 Beschäftigte an einer Demonstration teilgenommen, die sich gegen die Reformen und die mangelnde Einbindung der Beschäftigten richtete. Dies konnte den Fortgang der Reformen jedoch nicht

beeinflussen. Die GdP hat in der Folge von immer mehr Demotivation der Beschäftigten gesprochen, die sich auch in erhöhten Krankenständen und Frühpensionierungen niedergeschlagen habe. So zog die GdP auch 2010 noch eine negative Bilanz über die Reformen. Die Abschaffung bestimmter Steuerungselemente und die Annäherung des Innenministeriums an die Beschäftigten in der letzten Ausgabe der „info 110“ im Jahr 2010, könnte als Bestätigung dieses Sachverhaltes und eine Reaktion auf die Unzufriedenheit gedeutet werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die GdP den Reformen des neuen Steuerungsmodells mit ihrer eigenen Schwerpunktsetzung zunächst positiv gegenüber stand. Da das Innenministerium den Beschäftigten jedoch kaum Mitsprache in der Einführung organisatorischer Neuerungen im Sinne des NSM eingeräumt und sich der Fokus der Reformen bald in Richtung einer reinen Kürzungspolitik verschoben hat, ist das Verhältnis der beiden Akteure zunehmend konfrontativer geworden. Das Innenministerium hat sich jedoch kaum von der ablehnenden Haltung der GdP beeinflussen lassen und seine Reformvorhaben unbeirrt verfolgt. Dennoch kam es mit großer zeitlicher Verzögerung zur Abschaffung bestimmter Reformelemente wie dem Informationssystem und den quantitativen Zielvorgaben und mit Wechsel der Landesregierung zumindest zu einer verbalen Annäherung an die Arbeitnehmerseite.

3.3 Synthese der inhaltlichen Ergebnisse

Die Wordscores-Analyse zeigte, dass das Verhältnis zwischen der Gewerkschaft der Polizei und dem Innenministerium Brandenburg von Beginn der Reformen an konfrontativ war. Dieses Verhältnis blieb bis 2006 relativ konstant, bis es 2008 durch eine extreme Position des IMB seinen Tiefpunkt erreichte. 2010 fand dann jedoch wieder eine starke Annäherung von Seiten des IMB an die GdP statt.

Diese Entwicklung konnte auch in der qualitativen Textanalyse wiedergefunden werden. Nachdem 1998 die Verwaltungsstrukturkommission getagt hatte, begann die Diskussion des neuen Steuerungsmodells, das von Anfang an mit Personaleinsparungen verknüpft war. Die GdP begrüßte grundsätzlich die Elemente des klassischen neuen Steuerungsmodells. Sie stellt jedoch fest, dass die Pläne des Innenministeriums für sie wichtige Elemente wie größere Gestaltungsspielräume, mehr Eigenverantwortung, Mitarbeiterbeteiligung und einen kooperativen Führungsstil nicht berücksichtigten. Im Vordergrund der geplanten Reformen stand die Zentralisierung, d.h. die Zusammenlegung von Dienststellen. Die GdP arbeitete Gegenvorschläge aus, worauf das IMB in seinen Publikationen nicht weiter einging. Der Unmut über die Nichtbeachtung gipfelte bereits im Jahr 2000 in einer Demonstration, mit der sich die GdP gegen die Reformen wendete.

In der Folge blieb das Verhältnis zwischen den beiden Arbeitsmarktparteien konfliktuell. Die GdP bemängelt die fehlende „echte“ Mitarbeiterbeteiligung und kündigte deshalb auch ihre Mitarbeit im Strukturbeirat auf. Daraufhin bot das IMB den Beschäftigten die Beteiligung an Workshops zur Verwaltungsreform an. Diese kommen für die GdP zu spät, weshalb sie die Teilnahme daran ablehnte. Ungeachtet dieses Konflikts lobte Ministerpräsident Platzeck bereits 2002 die Polizeireform als Erfolg. Die neu eingeführten Leistungsvergleiche zwischen Polizeipräsidien sah die GdP als Bedrohung für die Arbeitsbedingungen. Darauf ging das IMB nicht ein, sondern kündigte 2005 einen weiteren Stellenabbau aus Finanzgründen an. Hier gab es erstmals eine Einigung zwischen den beiden Parteien. Sie schlossen einen Sozialpakt ab, in dem die GdP Zugeständnisse bei Arbeitszeit und Entlohnung machte. Kurz darauf bedauerte diese ihre Einwilligung jedoch, da das IMB sein Versprechen, überschüssige Mittel für die Beschäftigten zu verwenden nicht einhielt.

Für 2006 wurde mit der Wordscores-Analyse ein vorläufiger Tiefpunkt für das IMB identifiziert. Dieser lässt sich jedoch durch die qualitative Analyse nicht bestätigen. Die GdP befürchtete weiterhin Einsparungen durch Personalkosten und sah in der Einführung von Leistungselementen in das Besoldungssystem ein geeignetes Mittel dazu. Auch die von Wordscores identifizierte Annäherung des IMB 2007 findet sich in der qualitativen Analyse nicht wieder. Das IMB setzte seine Argumentation der unumgänglichen Personalkostenreduzierung fort und nannte als Gründe für diese die demographische Entwicklung und das Ende des Solidaritätspakts. Die GdP verließ ihren Forderungen im Rahmen der Tarifverhandlung erfolgreich Nachdruck, indem sie die Verwarngeldeinnahmen reduzierte.

Die extreme Position des IMB aus 2008 kann hingegen in der qualitativen Analyse nachvollzogen werden. Diskussionsthema war in diesem Jahr die Reform der Kriminalpolizei. Diese sollte auf Grundlage der Evaluation einer eigens dafür eingerichteten Arbeitsgruppe durchgeführt werden. Das IMB gab jedoch die Neuerungen noch vor Bekanntgabe der Ergebnisse der Arbeitsgruppe bekannt.

Mit 2009 zeigte der Positionspfad des IMB eine Änderung in Richtung der GdP an. In diesem Jahr gibt eine positive Bürgerbefragung dem IMB Anlass zum Lob der Beschäftigten. Gleichzeitig sieht dieses darin auch seine Reformen bestätigt. Die GdP kann sich gegen die leistungsbezogene Umverteilung eingesparter Mittel zwischen Dienststellen durchsetzen, dennoch gibt eine als ungerecht empfundene Beförderungssituation weiterhin Anlass zur Kritik.

Im Jahr 2010 kommen sich die Kurven der beiden Akteure am nächsten. Das IMB bewegt sich erneut stark auf die GdP zu. Dies findet sich auch in der qualitativen Analyse wieder. Es findet eine allgemeine Reflektion der Polizeistrukturereform durch beide Akteure statt, in der die GdP kritisiert, dass ihre Kritik von der vorangegangenen Lan-

desregierung nicht berücksichtigt worden sei. Der neue Innenminister Woidke bekundet seine Absicht zu einer engen Zusammenarbeit mit den Vertretungen der Beschäftigten. Erstmalig wird diesen in der Zeitung des Innenministeriums selbst Möglichkeit zur Stellungnahme zur vergangenen Polizeistrukturereform gegeben.

4 METHODISCHES FAZIT UND AUSBLICK

Im Vergleich der Ergebnisse zwischen der Wordscores-Analyse und der qualitativen Auswertung zeigt sich, dass Wordscores unter Verwendung von Kommentaren aus Mitgliederzeitschriften das Verhältnis der Akteure im Reformprozess zwar grob darstellen kann. Die qualitative Auswertung hat sich in diesem Fall jedoch als wesentlich ergiebiger erwiesen und gezeigt, dass nicht allein die inhaltliche Position der Akteure Variation in den Positionspfaden erzeugt, sondern auch die thematische Fokussierung. Diese können mithilfe der Wordscores-Analyse jedoch nicht voneinander getrennt werden, so dass sie in diesem Fall nicht als präziser Indikator für die Positionen der Akteure herangezogen werden. Da jedoch ein Trend der Entwicklung der Beziehungen zwischen Gewerkschaft der Polizei und Innenministerium Brandenburg nur schwer aus der qualitativen Analyse abzuleiten ist, liefert auch die Wordscores-Analyse einen Mehrwert.

Für die Analyse der Beziehung von Gewerkschaft und Arbeitgeber hat sich somit die traditionelle Methode der qualitativen Inhaltsanalyse als ergiebiger erwiesen als die Wordscores-Analyse. Nur die qualitative Analyse konnte Aufschluss über die Initiative der Reformen und die Akzeptanz derselben unter den Beschäftigten geben. Auch konnte mit ihr sehr viel präziser dargestellt werden, inwiefern die Gewerkschaft der Polizei Elemente des neuen Steuerungsmodells befürwortet und abgelehnt hat. Darüber hinaus konnte mithilfe der qualitativen Analyse erklärt werden, warum es zu einer zunehmenden Konfrontation und Verschlechterung des Verhältnisses von Innenministerium und GdP kam.

Die Wordscores-Analyse kann jedoch für die Annäherung an den Untersuchungsgegenstand hilfreich sein. Insbesondere im Kontext eines Vergleichs der Entwicklung der Arbeitsbeziehungen im Zuge von New Public Management-Reformen mit weiteren Ländern oder Sektoren ist dieser Überblick vorteilhaft. Es wird jedoch weiterhin nötig sein, diesen Überblick durch die detaillierte Analyse und Interpretation im Rahmen eines qualitativen Verfahrens zu fundieren.

LITERATUR

- Backhoff, Andreas (2005) Information, Transparenz und Verantwortungsbereitschaft - Erfahrungen aus dem Reformprozess der Polizei des Landes Brandenburg, in Jochen Christe-Zeyse (Hg.) *Modernes Management in der Polizei - Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 65-86.
- Barthel, Christian (2008) New Public Management - symbolischer Ausdruck der Elitenzirkulation im höheren Vollzugsdienst der Polizei, in Andrea Müller Rudolf Fisch, Dieter Beck (Hg.) *Veränderungen in Organisationen – Stand und Perspektiven*: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 377-413.
- Benoit, Kenneth und Michael Laver (2006) *Party Policy in Modern Democracies*, London: Routledge.
- Benoit, Kenneth, Michael Laver und Slava Mikhaylov (2009) Treating Words as Data with Error: Uncertainty in Text Statements of Policy Positions, *American Journal of Political Science* 53(2), 495-513.
- Bernauer, Julian und Thomas Bräuninger (2009) Intra-Party Preference Heterogeneity and Faction Membership in the 15th German Bundestag: A Computational Text Analysis of Parliamentary Speeches, *German Politics* 18(3), 385-402.
- Bogumil, Jörg, et al. (Hg.) (2008) *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*, Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg und Leo Kißler (1998) Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in Dietrich Budäus, Peter Conrad und Georg Schreyögg (Hg.) *Managementforschung, Heft 8. New Public Management*, Berlin/New York: Gabler, 123-49.
- Bürsch, Michael und Brigitte Müller (2001) Verwaltungsreformen in den deutschen Bundesländern, Bonn: FES Library.
- Campbell, Angus, et al. (1960) *The American Voter*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Christe-Zeyse, Jochen (2007) Riskante Modernisierung starker Professionskulturen - Plädoyer für ein kulturkompatibles Veränderungsmanagement in der Polizei, *Verwaltung und Management* 19(2), 60-7.
- Coffe, Hilde und Rebecca Plassa (2010) Party policy position of Die Linke: A continuation of the PDS?, *Party Politics* 16(6), 721-35.
- Downs, Anthony (1957) An Economic Theory of Political Action in a Democracy, *The Journal of Political Economy* 65(2), 135-50.
- Driller, Ulrich (2002) Tatort Polizei: Gestalter statt Verwalter in der öffentlichen Verwaltung?, *Gruppendynamik und Organisationsberatung* 33(2), 149-73.
- Franz, Thorsten (2013) *Einführung in die Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: Springer VS.
- Frevel, Bernhard und Philipp Kuschewski (2009) Police Organization and Police Reform in Germany: The Case of North Rhine-Westphalia, *German Policy Studies* 5(2), 49-89.
- Gianetti, Daniela und Michael Laver (2005) Policy positions and jobs in the government, *European Journal of Political Research* 44, 91-120.
- Gottschall, Karin und Bernhard Kittel (2007) Der Wandel des Staates als Arbeitgeber: Öffentliche Beschäftigungsregimes zwischen Effizienz und Effektivität, 1980-2010, in Stephan Leibfried et al.

- (Hg.) *Staatlichkeit im Wandel. Förderantrag des Sonderforschungsbereichs 597*, Bremen: Universität Bremen.
- Harris, Chaster W. (1948) A Factor Analysis of Selected Senate Roll Calls, 80th Congress, *Educational and Psychological Measurement* 8, 583-91.
- Hinich, Melvin und Michael C. Munger (1997) *Analytical Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hofferbert, Richard und Hans-Dieter Klingemann (1990) The Policy Impact of Party Programmes and Government Declarations in the Federal Republic of Germany, *European Journal of Political Research* 18, 277-304.
- Hotelling, Harold (1929) Stability in Competition, *The Economic Journal* 153(39), 41-57.
- Innenministerium Brandenburg (2004) Dokumentation zur Polizeireform, http://www.internetwache.brandenburg.de/fm/85/dokumentation_polizeireform_bb.pdf.
- Jacobs, Gabriele, et al. (2005) Erfolgskritische Faktoren bei der Durchführung von Veränderungsprojekten in der Polizei - Ein Forschungsbericht, in Jochen Christe-Zeyse (Hg.) *Modernes Management in der deutschen Polizei - Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 303-36.
- Klemmensen, Robert, Sara B. Hobolt und Martin E. Hansen (2007) Estimating policy positions using political texts: An evaluation of the Wordscores approach, *Electoral Studies* 26(4), 746-55.
- Klingemann, Hans-Dieter, et al. (2006) *Mapping Policy Preferences II: Estimates for Parties, Electors and Governments in Central and Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*, Oxford: Oxford University Press.
- Klüver, Heike (2009) Measuring Interest Group Influence Using Quantitative Text Analysis, *European Union Politics* 10(4), 535-49.
- Krippendorff, Klaus (2004) *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Lange, Hans-Jürgen und Jean-Claude Schenck (2004) *Polizei im kooperativen Staat*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Laver, Michael und Kenneth Benoit (2002) Locating TDs in Policy Spaces: Wordscoring Dáil Speeches, *Irish Political Studies* 17(1), 59-73.
- Laver, Michael, Kenneth Benoit und John Garry (2003) Extracting policy positions from political texts using words as data, *American Political Science Review* 97(2), 311-31.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson und Hazel Gaudet (1944) *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*, New York: Duell, Sloan and Pearce.
- Lenk, Klaus (1998) New Public Management in der eingreifenden Verwaltung, in Klaus Lenk und Rainer Prätorius (Hg.) *Eingriffstaat und öffentliche Sicherheit, Beiträge zur Rückbesinnung auf hoheitliche Verwaltung*, Baden-Baden, 159-84.
- Lowe, Will (2008) Understanding Wordscores, *Political Analysis* 16(4), 356-71.

- Marcinkiewicz, Kamil und Markus Tepe (2012) Positionen, Fraktionen und Mandate: Eine Anwendung der quantitativen Textanalyse auf die Kurzbiographien der Abgeordneten des 17. Deutschen Bundestages, *MDA-Methoden, Daten, Analysen* 6(2), 99-132.
- Marginson, Paul, Keith Sisson und James Arrowsmith (2003) Between Decentralization and Europeanization: Sectoral Bargaining in Four Countries and Two Sectors, *European Journal of Industrial Relations* 9(2), 163-87.
- Martin, Lanny W. und Georg Vanberg (2008) A robust transformation procedure for interpreting political text, *Political Analysis* 16(1), 93-100.
- Neuendorf, Kimberly A. (2002) *The Content Analysis Guidebook*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- Nowag, Werner (2005) Kommentar/Glosse, in Siegfried Weischenberg, Hans J. Kleinsteuber und Bernhard Pörksen (Hg.) *Handbuch Journalismus und Medien*, Konstanz: UVK-Verlagsgesellschaft, 148-59.
- Poole, Keith T., et al. (2011) Scaling Roll Call Votes with wnominate in R, *Journal of Statistical Software* 42(14), 1-21.
- Poole, Keith T. und Howard Rosenthal (1985) A Spatial Model for Legislative Roll Call Analysis, *American Journal of Political Science* 29(2), 357-84.
- Poole, Keith T., Howard Rosenthal und Boris Shor (2000) Voteview for Windows: Software to Manipulate Roll Call Data.
- Reh, Werner (1995) Quellen- und Dokumentenanalyse in der Politikfeldforschung: Wer steuert die Verkehrspolitik?, in Ulrich von Alemann (Hg.) *Politikwissenschaftliche Methoden - Grundriß für Studium und Forschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 201-60.
- Rucht, Dieter, Peter Hocke und Dieter Oremus (1995) Quantitative Inhaltsanalyse: Warum, wo, wann und wie wurde in der Bundesrepublik protestiert? , in Ulrich von Alemann (Hg.) *Politikwissenschaftliche Methoden - Grundriß für Studium und Forschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 261-92.
- Schmidt, Dieter (2000) Das Neue Steuerungsmodell der Polizei NRW, in Leo Kißler, Norbert Kersting und Hans-Jürgen Lange (Hg.) *Politische Steuerung und Reform der Landesverwaltung*, Baden-Baden: Nomos.
- Schmidt, Dieter (2005) Die Rolle des Arbeitskreises Methodik/Koordination im Veränderungsprozess der Polizei des Landes Nordrhein-Westfalen, in Jochen Christe-Zeyse (Hg.) *Modernes Management in der deutschen Polizei - Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Slapin, Jonathan B. und Sven-Oliver Proksch (2008) A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts, *American Journal of Political Science* 52(3), 705-22.
- von Alemann, Ulrich und Wolfgang Tönnemann (1995) Grundriß: Methoden in der Politikwissenschaft, in Ulrich Alemann, von (Hg.) *Politikwissenschaftliche Methoden - Grundriß für Studium und Forschung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 17-140.
- Wehe, Dieter (2005) Controlling in der Polizei, in Jochen Christe-Zeyse (Hg.) *Modernes Management in der deutschen Polizei - Erfahrungsberichte aus der Praxis*, Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, 25-36.

ANHANG

Abbildung 1: Positionen des Innenministeriums Brandenburg (IMB) und der brandenburgischen Gewerkschaft der Polizei (GdP) ermittelt mithilfe von Wordscores

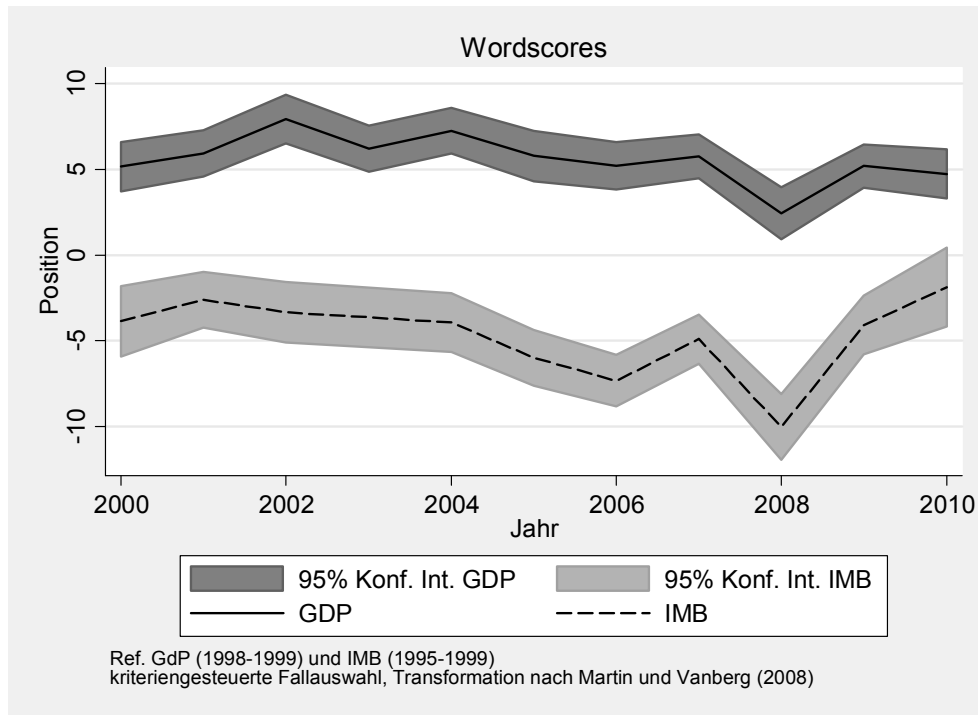
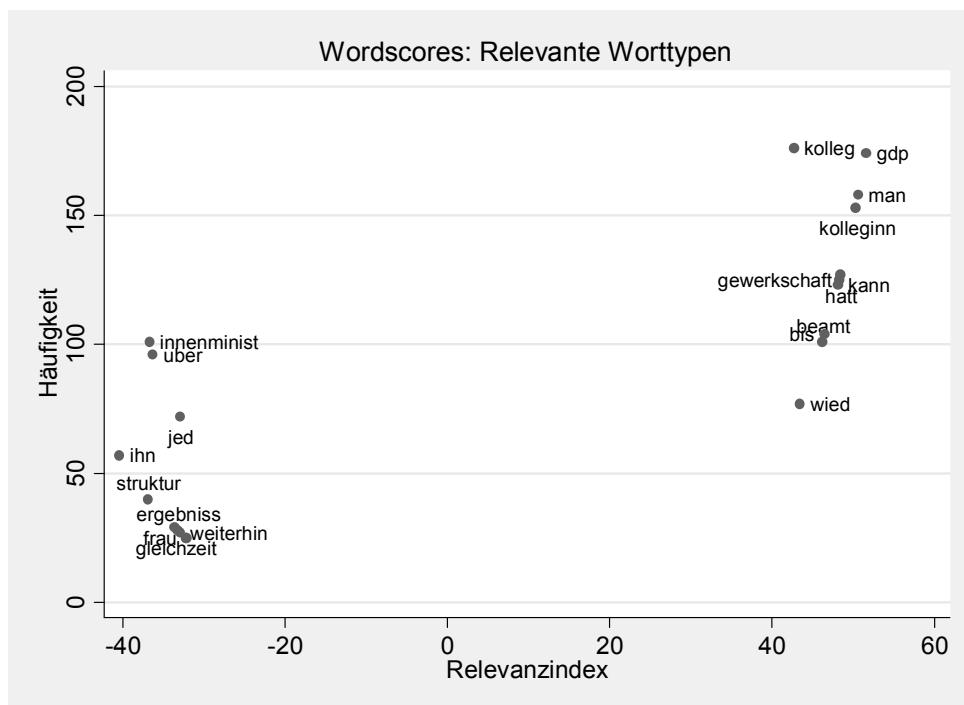


Abbildung 2: Relevante Worttypen (Wordscores) identifiziert mithilfe des Relevanzindex



BIOGRAPHISCHE ANMERKUNG

Jennie Auffenberg ist Universitätsassistentin an der Universität Wien und tätig im Sonderforschungsbereich *Staatlichkeit im Wandel*, Universität Bremen.

Telefon: +43 1 4277 383 12

Fax: +43 1 4277 383 18

E-Mail: jennie.auffenberg@univie.ac.at

Anschrift: Universität Wien, Institut für Wirtschaftssoziologie, Brünner
Straße 72, A-1210 Wien

Kamil Marcinkiewicz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Hamburg.

Telefon: +49 40 42838 6186

E-Mail: kamil.marcinkiewicz@wiso.uni-hamburg.de

Anschrift: Universität Hamburg, Fakultät Wirtschafts- und Sozialwissen-
schaften, Fachbereich Sozialwissenschaften, Institut für Soziolo-
gie, Allende Platz 1, D-20146 Hamburg